



Ipea

Etnografia de uma Instituição:
entre pessoas e documentos

**Carla Costa Teixeira
Sérgio Castilho**

Ipea

**Etnografia de uma Instituição:
entre pessoas e documentos**

**Carla Costa Teixeira
Sérgio Castilho**

Associação Brasileira de Antropologia – ABA
Exercício 2019/2020

Presidente:

Maria Filomena Gregori (PPGAS/UNICAMP)

Vice-Presidente:

Sérgio Luís Carrara (PPGSC/UERJ)

Secretária Geral:

Thereza Cristina Cardoso Menezes (CPDA/UFRRJ)

Secretário Adjunto:

Luiz Eduardo de Lacerda Abreu (PPGAS/UnB)

Tesoureiro Geral:

João Miguel Manzolillo Sautchuk (PPGAS/UnB)

Tesoureira Adjunta:

Izabela Maria Tamaso (PPGAS/PPGIPC/UFG)

Diretores/as:

Angela Mercedes Facundo Navia (DAN-PPGAS/UFRN),

Manuela Souza Siqueira Cordeiro (PPGANTS/INAN/

UFRR), Patrice Schuch (PPGAS/UFRGS), e

Patrícia Silva Osorio (PPGAS/UFMT).

Comissão de Projeto Editorial da ABA

Coordenador/a:

Laura Moutinho (USP)

Vice-coordenador/a:

Igor José de Renó Machado (UFSCar)

Antônio Carlos Motta de Lima (UFPE)

Associação Brasileira de Antropologia -ABA

Universidade de Brasília - UNB - Campus

Universitário Darcy Ribeiro - Asa Norte

Prédio do ICS - Instituto de Ciências Sociais

Térreo - Sala AT-41/29

Brasília/DF

Cep: 70910-900

<http://www.aba.abant.org.br>

aba@abant.org.br

Autores

Carla Costa Teixeira

Sérgio Castilho

Diagramação e Direção de Arte

Gustavo Luiz de Oliveira Nascimento

Foto da Capa

Marina Castelo Branco Alves Rito e
Henrique Euzébio Alves

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
(CIP) Angélica Ilacqua CRB-8/7057**

Teixeira, Carla Costa

IPEA – Etnografia de uma instituição : entre pessoas e documentos / Carla Costa Teixeira e Sérgio Castilho. -- Rio de Janeiro : ABA Publicações ; AFIPÉA, 2020.

450 p.

ISBN 978-65-991206-8-8

1. Antropologia 2. IPEA - Antropologia institucional 3. Etnologia 4. Estado 5. Política 6. Poder I.
Título II. Castilho, Sérgio

CDD 301

Índices para catálogo sistemático: 1. Antropologia

Sumário

Apresentação

Ronaldo Coutinho Garcia

Prefácio

Entre e através de mundos, tempos, saberes e modos de construir conhecimento:

lições para o momento e o porvir

Antonio Carlos de Souza Lima

Abertura

Etnografia em organizações e instituições:
sobre o que estamos falando?

19

PARTE I

Das pessoas aos documentos

Capítulo 1: Pesquisando “entre” pesquisadores.
Novos desafios ao fazer etnográfico?

75

Capítulo 2: “Complexo de Cajuína”
Ipea, a que será que se destina?

109

**Capítulo 3: A produção e a circulação de uma
Nota Técnica:
pesquisa e assessoria em prática**

175

**PARTE II
Dos documentos às pessoas**

**Capítulo 4: O mito de origem em contexto:
continuidades e inovações institucionais** 227

Capítulo 5: Os sentidos do planejamento no Ipea 273

**Capítulo 6: O papel do Ipea nas políticas sociais e
de combate à pobreza e desigualdade** 343

Epílogo 403
Alinhavos e novos pontos

Bibliografia 418

Notas Biográficas 447

Apresentação

Ronaldo Coutinho Garcia

Coordenador Institucional do Projeto
Técnico de Planejamento e Pesquisa (aposentado)

Em abril de 2012, alguns tantos técnicos de planejamento e pesquisa do instituto¹ iniciaram conversas informais sobre como deveríamos comemorar os cinquenta anos do Ipea, que seriam completados em setembro de 2014. No desenrolar das discussões perguntou-se por que não fazer uma Etnografia Institucional, como as que existiam para o Instituto Rio Branco/MRE, para a Academia Militar das Agulhas Negras, para a Fundação Nacional de Saúde (Funasa/MS), entre outras. A proposta foi levada à Presidência do Instituto e recebeu aprovação. Foi uma das mais acertadas decisões relativas ao amadurecimento institucional do instituto.

No entanto, problemas diversos (trocas de presidentes e diretores, redução de orçamento, etc.) fizeram com que o projeto fosse formalmente iniciado no início de 2014.

¹ Muitos dos quais haviam recém concluído um curso sobre Etnografia Institucional, resultante de uma demanda interna por metodologias de pesquisa de natureza qualitativa.

A Etnografia do Ipea procurava ajudar na identificação da personalidade institucional e do ethos dos ipeanos. Apostou-se em sua contribuição para superar o complexo de cajuína (“Existimos. A que será que se destina”, Caetano Veloso in Cajuína) e para que a instituição pudesse tentar viver o seu próximo meio século livre da crise existencial que acompanhou os ipeanos por décadas, crise essa decorrente das diversas mudanças pelas quais passou o Estado Brasileiro, o Governo Federal, o processo governamental de planejamento e, consequentemente, o Ipea.

A ideia era a de que uma etnografia institucional ajudasse no surgimento de uma dinâmica esclarecedora e progressivamente consensual que possibilitasse a construção de um entendimento coletivo dos ipeanos sobre o que poderíamos e o que desejariam ser. Uma construção que contemplasse uma diversidade de atuações, motivadoras para os perfis diferenciados de que dispomos, mas que propiciasse a formação de uma sólida imagem, um reposicionamento institucional de elevada relevância e forte pertinência aos altos processos decisórios da República.

8

Um estudo com essa natureza se conformaria, portanto, em valioso subsídio para a construção das bases para o futuro longo, um importante instrumento de gestão da vida cotidiana do Instituto e geraria elementos auxiliares à tomada de decisão por parte da alta direção do governo e da diretoria do Instituto. Teriam um precioso recurso para conseguir efetiva inserção do Ipea nos processos decisórios para os quais pudesse contribuir, realizando, assim, da forma mais eficaz os propósitos para os quais existe. Tal era o resultado institucional pretendido com a realização da etnografia.

O produto da pesquisa é aqui apresentado e pela sua leitura fácil será concluir que se trata de algo muito poderoso para o Ipea e os ipeanos.

E isso se deve à elevada competência da equipe de pesquisadores, à excepcional coordenação geral técnico-acadêmica exercida por Carla Costa Teixeira, às coordenações de campo conduzidas por Andréa de Souza Lobo, Brasília e Sérgio Ricardo Castilho, Rio de Janeiro.

Como dizem os autores, “a etnografia (...) reputa caber aos sujeitos ordenar o mundo em que vivem e ao etnógrafo apreender essa ordem e compreendê-la em diálogo com as teorias antropológicas.” E isso foi feito magistralmente.

Pessoalmente, sinto-me honrado e gratificado por ter acompanhado todo o desenrolar dos trabalhos. Aprendi muito, mas principalmente fica o orgulho de, na convivência com os pesquisadores, ter me tornado amigo de muitos deles. Sou devedor por tudo que fizeram pelo Ipea. E o Ipea (direção e servidores), de posse do conhecimento contido no livro, pode, se assim o quiser, ser dono do seu futuro.

Brasília, outubro de 2020

Prefácio

**Entre e através de mundos, tempos,
saberes e modos de construir conhecimento:
*lições para o momento e o porvir***

Antonio Carlos de Souza Lima
Laced/Museu Nacional-UFRJ

Ipea – Etnografia de uma instituição: entre pessoas e documentos é uma brilhante etnografia da institucionalização (no sentido de Mary Douglas)² como objetivo em si de entendimento de uma agência singular na malha (lato sensu) da administração pública, e via de acesso privilegiada para entendimento de facetas fundamentais dos processos de formação de Estado no Brasil da segunda metade do século XX . Traz em si lições fundamentais sobre como fazer pesquisa etnográfica e antropologia de ponta, recuperando e ampliando extensamente chaves presentes na estruturação do campo antropológico no Brasil, conquantas apagadas pela rediviva idealização de uma dada trajetória da antropologia tornada “clássica” ou “teoria antropológica” desencarnada das

²Douglas, Mary. How institutions think. Syracuse: Syracuse University Press, 1986.

suas condições sociais de produção. Tal idealização é construída com base nos chamados cursos de “teoria antropológica” ou de “clássicos” em que um elenco de textos por vezes bastante restrito, é retirado de obras volumosas e muito mais ricas do que sua apresentação ao neófito neste momento de formação dá a perceber.

O livro tem como ponto de partida o singular contato dos ipeanos (autodesignação dos funcionários do Ipea) com Carla Costa Teixeira, coordenadora geral da equipe que produziu este livro, estabelecido com vistas à oferta de um curso em pesquisa etnográfica de instituições para os técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada em Brasília. A partir daí se desdobraram os caminhos, claramente explicitados no livro, que conduziram a equipe composta, também, por Andréa de Souza Lobo, Sergio Ricardo Rodrigues Castilho e Bruner Titonelli Nunes, além de outros pesquisadores, sobre esta fundação pública federal hoje vinculada ao Ministério da Economia, criada como EPEA (Escritório....) em 1964, e que desde 1967 tem o nome atual. A preocupação apresentada à equipe como demanda para uma etnografia “contratada” pelo próprio Instituto era entender sua “identidade institucional” e averiguar a existência de um ethos institucional. O resultado mostram-nos muito mais que isso: revelam como muitos processos essenciais conduziram do regime ditatorial civil-militar ao presente brasileiro, trazendo importantes indagações (e possíveis aprendizados) sobre as dinâmicas entre campos e mundos sociais, a institucionalização de disciplinas e saberes etc, relações que são parte da formação de Estado em nosso país.

E aqui encontramos dois elementos essenciais de pesquisas que foram fundadoras da moderna pós-graduação no Brasil³. O primeiro deles é o

³ Penso aqui nos grandes projetos de pesquisa coordenados por Roberto Cardoso de Oliveira, David Maybury-Lewis, Moacir Palmeira e Otávio Velho, dentre outros, esforços fundantes do PPGAS/Museu Nacional-UFRJ. Há ampla bibliografia sobre o assunto e material igualmente divulgado em vídeo. Para um trabalho recente em direção similar, ver Miranda, Ana Paula Mendes; Muniz, Jacqueline de Oliveira e Corrêa, Roberta de Mello (orgs). *Mapas de Percepção de Riscos. Metodologia multimétodo para análise de territorialidades afetadas pelo domínio armado*. Rio de Janeiro: Autografia, 2020.

trabalho em equipes nas quais o compartilhamento dos dados não subtrai os recortes específicos autorais. Nessa dinâmica de investigação um produto comum não esgota as possibilidades de elaboração e redação autorais específicas. Mas se desmonta a imagem do “pesquisador solitário” (preservada, apesar, e até mesmo pelas próprias críticas ao trabalho etnográfico desde os pós-modernos), e ela mostra-se um limitador: o alcançado neste livro nunca seria possível a um/a só pesquisador/a.

O segundo, menos documentado (já que gostamos de nos pensar como “pensadores livres” das determinações sociais), é o fato de que a pesquisa antropológica de cunho significativo e inovador muitas vezes foi feita com fundos fora dos hoje óbvios (e evanescentes) recursos do sistema nacional de fomento à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico, ou à pós-graduação. Fora fundações filantrópicas variadas (muitas delas vistas em outros momentos históricos com reservas de diferentes matizes, de acordo com sua procedência e com os possíveis circuitos de usuários), a pesquisa antropológica no Brasil tem se feito com suportes financeiros vários, e mesmo sob contratação, e muitas vezes no âmbito de atividades voltadas à aplicação do conhecimento. Fazer do produto de um trabalho destinado primordialmente a pautar intervenções, textos de outra finalidade reflexiva, só é possível àqueles que não compraram acriticamente o pacote do “modo ideal” de pesquisa em antropologia ensinado em nossos cursos universitários recoberto de uma camada açucarada de confeitos românticos, algo só compatível com um Brasil igualmente idealizado.

Partindo da introdução, onde questionam o quanto pesquisas sobre instituições e elites estão presentes na antropologia internacional e na brasileira, e o que aportam à disciplina, seguem para um primeiro capítulo essencial: redigido por Carla Costa Teixeira e Andréa de Souza Lobo, nele partem de uma reflexão densa, fina e requintada, do ponto de vista teórico, ético e, sobretudo político-epistemológico, sobre os múltiplos aspectos do que significa efetivamente fazer pesquisas em contextos assimétricos desfavoráveis aos/às antropólogos/as. Escrito de modo

claro e objetivo, nem por isso raso, o texto coloca-nos questões sobre a pesquisa no Ipea em si, entre pesquisadores altamente qualificados e renomados, reconhecidos academicamente, com os quais o diálogo honesto e a simetria são de fato as únicas possibilidades legítimas de interlocução⁴. O capítulo segue, no entanto, muito além e nos recoloca em termos bastante contemporâneos algumas das questões fundadoras da etnografia como perspectiva de construção do conhecimento e não como método ou técnica redutível à observação participante.

Assim, de um curso onde os ipeanos buscavam conhecer as perspectivas do fazer etnográfico em instituições e organizações, vemos como, de modo bastante diferenciado em relação às práticas de pesquisas organizacionais, surge uma perspectiva que não é “para cima” ou “up” como na pioneira proposta de Laura Nader, que se vê em muitos pontos validada e estendida pelas reflexões apresentadas, em especial no que tange ao caráter revelador dos não ditos da pesquisa antropológica tradicional ou desde baixo, ou ainda simultaneamente para cima ou desde baixo⁵. Como reivindicam as autoras, sua perspectiva é entre: não só entre pessoas (pela observação em equipe do cotidiano da atividade dos pesquisadores, que só para o neófito é um dia-a-dia parado ou pouco significativo; por entrevistas; trocas de ideias; apresentação sistemática e debate permanente de interpretações e de textos com os ipeanos acerca dos dados construídos na pesquisa etc), mas também entre as redes sociais entretecidas no cotidiano das duas sedes do Ipea; entre documentos de diferentes gêneros, tomados em sua materialidade e em funções performativas, entre tempos (a memória/história da

⁴ Lembremos, por exemplo, que o Ipea costuma figurar entre as instituições parceiras da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) em seus encontros anuais, bem como as inúmeras pesquisas feitas em parcerias com pesquisadores posicionados de universidades.

⁵ Não se pode esquecer que Laura Nader escreve em um contexto sob o qual se apresentava uma “crise” da antropologia e em que se pretendia “reinventar” a disciplina, como o título da coletânea organizada por Dell Hymes em que foi publicado o indicava. Cf. Nader, Laura. “Up the anthropologist: perspectives gained from studying up” In: HYMES, D., ed. – *Reinventing anthropology*. New York: Random House, 1972.

instituição configura-se pela permanente presencialidade do passado, numa expressão do Prof. Luiz de Castro Faria, quanto à atualização de momentos sacralizados na memória de grupos ou instituições); entre conhecimentos de diferentes ciências (ainda que o predomínio da economia seja até certo ponto indiscutível).

Tal perspectiva, traz assim, a resposta à indagação que os ipeanos propuseram aos pesquisadores sobre seu “complexo de cajuína”, ou sobre a existência de um ethos institucional específico. Ao analisarem esta instituição destinada a “pensar o Brasil”, nos apresentam à sua condição de existência in-between campos/mundos sociais: a força e persistência do Ipea diante de ameaças à sua continuidade, e diante de sua própria diversidade interna, se faz presente pela capacidade de modular conhecimentos e uma atuação mais ou menos orientada à ação governamental e à academia, transmutando o político em científico (e vice-versa) pela via dos saberes técnicos, prática em que o tratamento de dados agregados sob o signo da quantificação tem um papel central.

14

Tensões como as entre projetos de pesquisa e trabalhos individuais mais acadêmicos ou mais teóricos e os projetos mais institucionais ou aplicados, aliadas à nem sempre fácil, mas generosa, convivência entre a diversidade de formações dos ipeanos, das redes sociais que estes articulam e mobilizam, ao contrário de conduzirem à fragmentação, têm permitido uma certa plasticidade que, se num primeiro momento é percebida pelos atores sociais como parte de um ethos indefinido, tem permitido singrar conjunturas difíceis e mesmo adversas à instituição. O que estou chamando aqui de plasticidade funda-se num conjunto de valores e práticas como a liberdade de pensamento e reflexão (cultivada desde o período do regime ditatorial civil-militar), e numa disposição que apazigua a expressão do dissenso para que este não atinja pontos de ruptura. Mas para atingir tal percepção foi preciso que a/os pesquisadora/es se dispusessem deixar levar por essa condição permanentemente transicional, não para a absorver mas isto sim para a entender. Assim, os vetores do que poderiam conduzir à dispersão e a conflitos

insuperáveis, são forças que agem na definição desse curioso *think tank* de Estado, uma aparente contradição entre termos, que, no entanto, tornam o Ipea reconhecido e conceituado como tal, numa solução muito brasileira, se me permitem o adjetivo nacionalizante. Arrisco-me a dizer que existem outras que deveriam ser entendidas e mais que nunca valorizadas.

A observação das práticas institucionais permitiu, pois, destacar a relevância da produção de certos gêneros textuais – o caso da NT, ou Nota Técnica acuradamente tratada no capítulo 3 – como formas de comunicação e materialidade, cristalizações e fluxos, dos conhecimentos gerados pelos ipeanos, hoje também dirigidos à mídia. Apresentados como técnicos, tais conhecimentos sobre problemas eminentemente políticos surgem apresentados de forma “despolitizada”, procedimento no qual a quantificação tem papel chave. Surgem assim entrelaçados, configurações de pessoas, práticas (documentos dentre estas), ideias e valores numa singular composição, mas que talvez não seja única e guarde similaridades com outras agências da malha de Estado, em especial outras fundações públicas orientadas à pesquisa e produção de avaliações e conhecimentos. Na minha percepção, o conjunto de agências similares é reduzido para o tamanho continental do país, e apesar dos mantras neo/ultraliberais de “redução do Estado”. O livro menciona e explora tanto similitudes quanto diferenças entre o Ipea e o Instituto Superior de Estudos Brasileiros - ISEB ou a Escola Superior de Guerra – ESG.

Se isto é possível, é porque etnografia aqui também significa voltar-se à história institucional, seja olhando-a como mito de origem, e percebendo nela as formas como tal plasticidade é ao mesmo tempo plasmada e evocada (capítulo 4); ou como suas perspectivas de ação foram sendo reelaboradas ao longo do tempo de existência da instituição, mudando para permanecer (não necessariamente da mesma maneira). Para isso, duas de suas categorias são tomadas como alvos primordiais de análise – o planejamento (capítulo 5) e estudos para o combate à pobre-

za (maneira eufemizada de falar da extrema desigualdade brasileira? – capítulo 6). Aqui os dados e a construção adotada, em que cada capítulo poderia funcionar como um artigo independente (aliás como os anteriores, sendo que só um deles foi anteriormente publicado em outra versão), guardando uma forte vinculação com o argumento central, mostra-nos que haveria muito mais a ser dito por meio de ampliações das análises do Ipea, ou de outro recorte.

Assim, essa densa “descida à história” transborda a análise do Ipea e nos conduz a uma das principais de contribuições desta etnografia para a compreensão da realidade brasileira: pesquisar processos de institucionalização como este é uma forma privilegiada de se analisar a formação de Estado, seja na sua faceta de produção de imagens e práticas de unificação, seja na diversidade de modos de agir e pensar aquilo como e sobre o que a agência atua ou sobre o que atuou ao longo do tempo, seja ainda suas alianças e conflitos com frações de classe que compõem o bloco de poder a cada momento do tempo. Através do Ipea, o livro nos mostra as conexões entre mundos/campos sociais, modos de produção do conhecimento e de sua destinação, formas de conectar tempos e redes de agentes e agências. A amarração final dos argumentos deixa estas intenção e virtude claras ao leitor, situando a pesquisa num horizonte mais amplo e instigante. Afinal, o elogio bastante excessivo (senão fetichista) em voga em certas vertentes da antropologia feita no Brasil de hoje, nas quais “O Campo”, subjetificado, vira uma espécie de alter-ego do/a pesquisador/a que conduz a pesquisa, apagando as escólihas teóricas e as preocupações de fundo. Nada mais longe do que a/os autora/es pretendem e praticam!

Por todas estas razões, me parece que aqui está um livro essencial para se entender o Brasil que se desdobra dos anos da instalação do regime ditatorial civil-militar para o presente. Digo isto não apenas pelo papel do Ipea nesse cenário, mas também pelo que através (no sentido de por meio) dele e de suas práticas podemos aprender para sobreviver à polarização política (em especial em espaços do Sistema Nacional de

Pós-Graduação e nas universidades públicas), atual, assim como para contrarrestar os efeitos, muitas vezes intencionais e até mesmo invocados, de destruição/descaracterização de amplos setores da malha da administração pública. Sem falar que, através do modo como a pesquisa foi construída, podemos pensar em como praticar antropologia no presente e em nossos rumos futuros.

Abertura

Etnografia em organizações e instituições: sobre o que estamos falando?

A investigação etnográfica sobre e em instituições tem sido desenvolvida por pesquisadores de diferentes inserções disciplinares, com destaque para cientistas políticos, sociólogos, administradores, engenheiros de produção, psicólogos, pesquisadores da saúde coletiva e assistentes sociais – além de antropólogos/as, é claro. Não menos variados são os problemas que buscam compreender ou explicar: cultura organizacional, sistemas de gestão, relações formais e informais, conflitos, qualidade dos serviços prestados, relações entre clientes/usuários e profissionais/funcionários e gestores, produtividade, governança global, burocracias, relações políticas, valores e práticas, dentre outros. Tais interesses, por sua vez, não se restringem a algum tipo específico de organização, mas desdobram-se em locais de pesquisa cujo vasto escopo inclui tribunais, parlamentos, hospitais, fábricas, restaurantes, manicômios, prisões, conventos, universidades, escolas, laboratórios, delegacias, organismos

estatais diversos e organizações não governamentais. Trata-se, portanto, de um vasto campo de investigação marcado pela interdisciplinaridade e pela complexidade contemporânea dos seus universos de pesquisa dispersos espacial e temporalmente.

Considerando este mapa ampliado, podemos afirmar com certeza que os antropólogos não constituem a maioria desses investigadores. É preciso responder a algumas indagações para entender o lugar que ocupamos nesses estudos, ao menos esta foi a estratégia por nós escolhida. O que tem caracterizado a etnografia das instituições? Quais processos propiciaram o interesse dos antropólogos pela pesquisa em instituições? Quais as especificidades dessas análises na antropologia feita no Brasil? Ao percorrer este caminho, pretendemos destacar algumas reflexões e linhas centrais que permitam localizar de que modo a etnografia por nós realizada no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - que deu origem a este livro - se insere neste conjunto de investigações.⁶

- 20 A partir dessa localização, passaremos, então, a apresentar os capítulos que o compõem. Contudo, para não criar falsas expectativas, seria importante explicitar que não faremos um balanço da produção do mapa ampliado que esboçamos acima. Muitos já o fizeram sob diferentes perspectivas e com reconhecida qualidade (Lopes, Daniel S. et al. 2017; Garsten; Sörbom 2017; Caulkins; Jordan 2013; Joseph; Mahler; Auyero 2007; Jimenez 2007; Bøås; McNeill 2004; Morrill; Zald; Rao 2003; Gellner; Hirsch 2001; Wright 1994), razão pela qual escolhemos algumas edições que sistematizaram diferentes momentos e ênfases desse debate ao longo dos últimos 20 anos. Tomamos como critério aquelas cujas preocupações dos editores melhor dialogam com nossas

⁶ A etnografia e a pesquisa que deram origem a este livro foram realizadas principalmente entre 2013 e 2015, embora a aproximação com o Ipea tenha se iniciado antes, e uma série de atividades (inclusive a elaboração do material para a publicação deste livro) tenha se estendido até bem depois. A equipe contava com um grupo de pesquisa atuando em Brasília e outro no Rio de Janeiro, ambos sob a coordenação da Profa. Dra. Carla Teixeira. Estas equipes tiveram formas distintas de inserção e de participação na vida institucional, como desenvolveremos no capítulo I (Pesquisando “entre” pesquisadores. Novos desafios ao fazer etnográfico?), ao qual remetemos os leitores interessados nestas questões.

inspirações teóricas e com as indagações propiciadas pela etnografia em questão. De alguma forma, portanto, o leitor terá um horizonte desse campo e poderá construir seu próprio roteiro de leitura, a partir da breve história que as edições de coletâneas constroem, além dos próprios estudos nelas publicados⁷. Um mapeamento ampliado será feito, no entanto, para a produção brasileira, considerando que ainda não há um balanço das investigações realizadas em organizações desta natureza.

Gostaríamos de começar com a coletânea editada por Susan Wright (1994), intitulada *Anthropology of Organizations*, na qual se encontram reunidos textos de antropólogos, sociólogos, administradores e assistentes sociais, distribuídos em torno de questões afins: gestão dos indígenas e gestão pelos indígenas; gênero e mudança organizacional; clientes e empoderamento. Além do perfil interdisciplinar, que caracteriza a produção sobre a antropologia das organizações, o que levou à sua escolha foi o fato de, no capítulo introdutório, Wright ter conferido destaque à reflexão sobre o conceito de cultura, uma categoria central ao nosso campo de pesquisa, aos estudos organizacionais e à antropologia. Tendo como referência o mundo anglo-saxão, a autora distinguiu os usos da “cultura” em investigações sobre a dinâmica organizacional em torno de quatro tipos de preocupações: (1) gestão de organizações estruturadas em diversas localidades com “culturas nacionais” distintas; (2) integração de pessoas de diferentes etnicidades

⁷ Como entrada ao mundo da antropologia francófila, no que se refere às organizações empresariais, sugerimos o dossier “Anthropologie, entreprise, entrepreneurs”, publicada no *Journal des Anthropologues*, nº66-67, (Bazim; Sélim 1996); para a antropologia do conhecimento e da ciência, os trabalhos de Bruno Latour, em especial, *A Vida de Laboratório* (Latour; Woolgar 1997); e no que diz respeito aos estudos sobre instituições políticas, as pesquisas realizadas no *Laboratoire d'anthropologie des institutions et organisations sociales - LAIOS* - <https://www.ehess.fr/fr/laboratoire-danthropologie-institutions-et-organisations-sociales-laios> - com destaque para os trabalhos de Marc Abélès e, em especial, o artigo “Pour une anthropologie des institutions” (Abélès 1995) e as pesquisas realizadas no Parlamento Europeu (1992) e na Organização Mundial do Comércio (2011). Para estudos organizacionais mais plurais, recomendamos o periódico *Journal of Organizational Ethnography* (open access). Outras referências de periódicos podem ser encontradas nas coletâneas referidas ao longo do texto.

numa mesma equipe; (3) manejo dos valores, práticas e conceitos informais compartilhados entre os trabalhadores; e (4) fortalecimento ou produção de uma “cultura de organização” que permitiria, num mundo em mudança e globalizado, um desempenho mais ágil e efetivo de acordo com os objetivos organizacionais.

Em contraposição a tal ênfase na gestão e na coesão ou ao consenso em torno de metas definidas explícita e hierarquicamente, os estudos antropológicos contemporâneos ofereceriam uma abordagem na qual as organizações são pensadas como espaços de produção de sentidos e não como estruturas racionais a serem manejadas. Os estudos reunidos na referida coletânea seriam expressões desta abordagem “mais interpretativa”. Contudo, Wright também reconheceu que a conceitualização antropológica da noção de cultura como totalidade, sistema ou organismo que orientou os estudos de instituições e organizações nas primeiras décadas do século XX teve um papel ativo na forma como os autores dos estudos organizacionais dela se

22 apropriaram, seja na gestão empresarial, pública ou não governamental. Em especial, apontou para a lacuna, na produção antropológica primeva sobre “culturas”, de uma teoria consistente das dinâmicas de poder que produziriam os valores, práticas e lógicas “compartilhadas em uma cultura”. A “cultura”, concluiu, pode ser um conceito antropológico, mas certamente consiste na sedimentação histórica contingente, e sempre disputável, de uma luta política. Sua leitura do conflito entre os judeus, os berberes e os franceses no Marrocos, narrado por Geertz (1989:6), releva que a cultura é um repertório compartilhado, mas polissêmico e redefinido contextualmente nas relações de poder. Assim, Susan Wright nos permite perceber como, para esse autor – tido como referência nas abordagens de culturas ou ethos como unidades morais nos estudos organizacionais, mas, diríamos, na antropologia como um todo – haveria permanentemente várias definições de realidade em relação de maior ou menor confronto nas “teias de significado” nas quais os homens estão suspensos, pois, afinal, elas são desigualmente tecidas por eles.

Em formato semelhante, poucos anos mais tarde, David N. Gellner e Eric Hirsch publicaram *Inside Organizations. Anthropologists at Work* (2001). Também aqui a referência é a produção anglo-saxã, com predomínio britânico, os autores dos capítulos têm inserções disciplinares e profissionais variadas, e seus textos estão ordenados pelos editores em eixos compartilhados. Tais eixos, entretanto, foram definidos a partir de suas preocupações com a produção da pesquisa nos diferentes universos: nas empresas; no âmbito da ciência, da família, da saúde e do bem-estar social; do desenvolvimento e da política e da ética na pesquisa. A ênfase dos editores, como já se pode antecipar, reside nos desafios do fazer etnográfico de acordo com os tipos de organizações. A preocupação que orienta a introdução escrita por Gellner e Hirsch – com o instigante título “Ethnography of Organizations and Organizations of Ethnography” - é qualificar as dificuldades e as implicações de se desenvolver etnografia nesses espaços tão distintos dos que lhe deram origem. Aqui a estratégia também é contrastar a etnografia realizada nos estudos organizacionais com aquela realizada nos estudos antropológicos. E, como um desdobramento necessário, discutir os diferentes entendimentos sobre a própria “etnografia”.

Após atestarem seu sucesso entre pesquisadores de outras disciplinas, afirmam que, nesses estudos, a etnografia é reduzida a um “método qualitativo”: a pesquisa de campo com observação participante, cujos resultados com frequência são quantificados e controlados. Já da perspectiva antropológica (compartilhada também por alguns pesquisadores organizacionais⁸), a etnografia seria um processo de investigação que implica uma forma de fazer pesquisa, um tipo de esforço intelectual e um estilo narrativo.⁹

Considerando tal ponderação sobre os estudos organizacionais e antropológicos, os autores debruçam-se sobre as implicações da etnografia em organizações modernas. Afinal, nessas últimas, busca-

⁸ Ver, em especial, as reflexões de John Van Maanen (2011).

⁹ Sem dúvida, em termos de contraste, tal construção do fazer etnográfico é interessante, mas há que se considerar que, dentro do campo antropológico, o debate relativo à definição da singularidade do “processo etnográfico” é intenso e parece estar longe de terminar – como aprofundaremos a partir da etnografia no Ipea, no capítulo 1 deste livro.

se aumentar a produtividade (de mercado e/ou política); idealmente definir regras formais internas, a partir de uma hierarquia funcional; separar as relações organizacionais das demais; disciplinar os “de dentro” e erigir barreiras ao acesso dos “de fora”. Como, então, seria possível fazer etnografia nesse tipo de configuração espaço-temporal? A primeira reflexão proposta gira, justamente, em torno do problema do “acesso” às organizações, o que teria ao longo do tempo levado a estratégias distintas, que vão da pesquisa de campo “encoberta” (com suas implicações éticas), passando pela negociação permanente para construir relações de confiança até a etnografia feita por antropólogos nas organizações em que trabalham. A proposta por nós adotada na etnografia em questão foi a de compartilhar hipóteses e interpretações com os interlocutores de pesquisa. Uma postura que nos remete a outra dimensão, ou seja, à própria construção do conhecimento antropológico e que, assim sendo, explicita a não linearidade do empreendimento etnográfico ao incorporar intencionalmente, no modo de fazer pesquisa, o esforço intelectual colaborativo característico de certo paradigma do processo etnográfico (Gupta; Ferguson 1997).

Uma vez adentrado o mundo das organizações, Gellner e Hirsch tecem considerações sobre como definir o “foco” etnográfico, sem cair no holismo ingênuo da totalidade cultural (em termos similares às reflexões de Wright), sem tampouco perder o compromisso de tomar como referência os conceitos e os valores vividos pelos sujeitos na organização (central ao processo etnográfico). O uso da metáfora visual, segundo a qual o pesquisador deve adotar uma “visão vesga”, sugere um movimento permanente de olhar para o problema de pesquisa inicialmente definido e, ao mesmo tempo, exercer a liberdade de vagar curiosamente por outras possibilidades. Seja com o olho que fita ou com o que flana, deve-se, entretanto, estar sempre atento às relações de poder, às desigualdades, às diversas vozes, ao contexto em que decorreram os fatos etnográficos relevantes, à própria inserção do pesquisador, à forma como construiu seu material e delimitou as margens do universo de pesquisa. Assim fazendo, manteria o “foco” sempre em perspectiva, podendo inclusive modificá-lo a depender da

relação entre parte e todo, figura e fundo que considerar mais rentável. Por fim, alertam os autores, há que se considerar que as questões práticas da pesquisa estão implicadas nas opções teóricas. O acesso do pesquisador, tema tão destacado nas pesquisas em organizações, estaria, por exemplo, relacionado à forma como o etnógrafo definiu o universo-problema de pesquisa, como demarcou a fronteira das organizações e, a partir dali, traçou o que pretenderia “acessar”. Mas os caminhos práticos e analíticos tomados ao longo do processo etnográfico não são somente teórica e metodologicamente dependentes. Há, a nosso ver, que se considerar também as filosofias políticas que comportam. Esta dimensão é justamente o que desenvolveremos a partir da apresentação da próxima coletânea.

The Anthropology of Organisations foi editada por Alberto Corsin Jimenez, em 2007, com a preocupação de elaborar uma releitura política da etnografia das organizações em termos institucionais. Em uma reflexão original, Jimenez reuniu um conjunto de autores – também de inserção anglo-saxã - com pesquisas em organizações que, da sua perspectiva, expressavam em seu vocabulário conceitual uma filosofia política democrática, mais especificamente, comungavam de uma mesma preocupação com o estudo das maneiras pelas quais o poder se institucionaliza. Tal preocupação se expressaria mais recentemente, por exemplo, nos usos do conceito foucaultiano de “governamentalidade” para compreender o processo de envolvimento da vida organizacional na burocratização do processo democrático. Jimenez propõe, portanto, pensar os conceitos antropológicos como uma das formas por meio das quais a sociedade toma consciência de si mesma. Em outras palavras, os conceitos seriam um dos pontos de inflexão nos quais o fluxo da vida e do conhecimento social se agregam em formas específicas para fornecer relatos (morais) provisórios de si. Jimenez, então, diferenciando-se das coletâneas anteriores, concilia uma ordenação cronológica dos autores de diferentes contextos históricos (textos de 1947 até 2005) em torno das teorias predominantes à época, classificando-as nos seguintes eixos: relações humanas; relações políticas e sociais; relações administrativas e burocráticas;

cultura organizacional; culturas antropológicas; institucionalizações antropológicas; reinstitucionalizações contemporâneas. Por fim, na introdução, sua argumentação debruçou-se sobre as conexões entre o idioma antropológico e o idioma das organizações por serem estas últimas também produtoras de reflexões sobre si. Voltaremos a este argumento mais adiante.

O ponto central de sua reflexão que nos interessa aqui é a articulação entre os estudos das organizações e as teorias institucionais, pois se, até o momento, tratamos de forma indiferenciada organização e instituição, devemos agora realizar a necessária reflexão sobre a compreensão do que seja organização e processo de institucionalização. A primeira observação a ser feita é que “organização”, e não “instituição”, é o termo predominante na antropologia, com força particular, como as coletâneas aqui reunidas já sugeriram, no mundo acadêmico anglo-saxão. Toma-se, então, o objeto de pesquisa como definidor da antropologia que se está a fazer e, muitas vezes, postula-se a formação de um subcampo com história, teorias, métodos e preocupações próprias: a vida organizacional.

26

Em várias definições, observa-se que as organizações podem ser muitas e variadas, mas todas elas elaboram regras explícitas, uma divisão do trabalho e metas que implicam agir sobre ou mudar a vida cotidiana (Gellner; Hirsch 2001:2). Se articularmos à natureza formal das organizações, entendida nesses termos, a narrativa amplamente compartilhada de que o marco fundador da antropologia das organizações foi o “experimento Hawthorne”, em Chicago e em Manchester, na primeira metade do século XX (pesquisa em organizações industriais), podemos antecipar a relevância das relações de trabalho, da produtividade e da eficiência como horizonte de muitos desses estudos (Wright 1994; Gellner; Hirsh 2001; Jimenez 2007; Caulkins; Jordan 2013).¹⁰

¹⁰ Chama a atenção também o pouco destaque conferido aos trabalhos de Erving Goffman sobre instituições nas coletâneas que mapeamos. Segundo o artigo provocativo de Clegg (2006), tal negligência deveria-se ao silêncio nos estudos organizacionais sobre as instituições totais. Mas para os interessados em uma instigante apresentação do interacionismo simbólico de Goffman e da etnometodologia de Garfinkel, tendo como ponto de partida uma etnografia sobre o Estado, ver Lopes et al. 2017, em especial o capítulo 2.

Uma exceção neste campo de produções é o célebre livro *Como as instituições pensam*, de Mary Douglas (1998). Neste conjunto de conferências, Douglas desenvolve teoricamente de que modo se constituem as bases compartilhadas de conhecimento e padrão moral. Aqui não se trata mais de organizações como unidades formais com vistas a produzir bens ou serviços, defender direitos ou propor políticas. O que a autora chama de instituição consiste justamente em tais bases compartilhadas, e seu interesse está em como se constituem. Propõe, assim, uma teoria dos processos de institucionalização, ou seja, das trajetórias de desenvolvimento de certa ossificação de estilos de pensamento em suas dimensões indissociáveis: cognitiva e moral. Colocando em diálogo Durkheim e Fleck, sua preocupação não é histórica, e sim (socio)lógica: quais os dispositivos ou recursos que possibilitam a consolidação de uma “ordem social legitimada”, em outras palavras, de uma “instituição”? Discordando de autores que tomam as convenções sociais como origem das instituições sociais, Douglas passa a explorar os modos de naturalização das classificações sociais para propor que toda instituição (enquanto universo de cognição e moralidade, logo, como condição de possibilidade das ações sociais) repousa na analogia formal com a natureza, tendo a razão ou o divino como princípio estabilizador. Em suas palavras:

27

É necessário existir uma analogia por meio da qual a estrutura social de um conjunto fundamental de relações sociais será encontrada ou no mundo físico ou no mundo sobrenatural ou na eternidade ou em qualquer outro lugar, contanto que não seja encarada como um arranjo socialmente elaborado. Quando a analogia é aplicada de um determinado conjunto de relações sociais a outro e vice-versa, e destes conjuntos à natureza, sua estrutura formal recorrente torna-se facilmente reconhecida e revestida de uma verdade que se autolegitima (Douglas 1998: 61).

Mapear tais analogias seria possível, em especial, nos momentos de conflito em que opositores mobilizam a opinião de terceiros para fazer valer sua posição. A força de uma posição ou de outra residirá antes na adesão daquele público à moralidade e ao conhecimento evocados, ou seja, à institucionalização na qual se inserem do que em uma escolha racional dos indivíduos a partir dos argumentos em si. Daí avaliamos ser fundamental a atenção do antropólogo para os limites dos pensamentos em disputa, no sentido de estar alerta para até onde cada um pode ir em um embate, e aos momentos em que um dos interlocutores recua e afirma não aceitar discutir algo. Neste ponto residiria o irredutível a ser sustentado por analogias profundas, cuja eficácia decorre justamente de não ser vista como convencional, ou seja, como fruto de um acordo entre os sujeitos. Em um de seus exemplos, Mary Douglas recorre às analogias clássicas da antropologia entre feminino e masculino, esquerda e direita, povo e rei para, dessas oposições, apontar a construção de uma hierarquia de poder como se fosse natural. Padrões lógicos e padrões sociais parecem, assim, reforçar-se mutuamente, daí decorrendo algumas dificuldades para pensar seu dinamismo ou, em última instância, para pensar como as instituições morrem.

Se retornarmos à proposta teórica de Jimenez anunciada acima, podemos dizer que ela guarda afinidades com a perspectiva de Douglas. Contudo, ele a desenvolve de maneira própria ao focar contextos organizacionais. Busca menos as analogias e mais o idioma no qual a institucionalização se expressa em tais contextos. Com isto em mente, cunha os termos “redistribuição”, para destacar que seu foco está nos fluxos de conhecimentos e moralidades, e “reinstitucionalização” para abordar como isto ocorre em organizações formais. Entende que as categorias cunhadas e atualizadas nas organizações conformam um idioma de reflexividade organizacional, permitindo, portanto, aceder aos fluxos de conhecimento, moralidade, afeto e poder institucionalizados em seu âmbito e alhures. Desta perspectiva, as organizações operariam juízos morais de efeitos ampliados. Uma expressão deste processo seria a proliferação de éticas institucionais pois, para Jimenez, “ética” seria o nome adotado para justificativas redistributivas (fluxos

de conhecimento e moralidade) quando implantadas em contextos organizacionais: ética da transparência, da responsabilidade social corporativa, da governança e, poderíamos acrescentar, da participação, da igualdade e da diversidade, dentre outras.

Tal releitura do processo de institucionalização parece-nos bastante interessante por permitir localizar a discussão de Douglas sobre a produção social do pensamento (cognição e moralidade) no contexto específico que nos interessa aqui: institutos e organizações contemporâneas. Ao mesmo tempo, possibilitaria imprimir movimento à institucionalização que estaria sempre em fluxo, podendo ser compreendida em momentos etnográficos por meio de seu idioma – e não mais fixada em reforço mútuo entre sua dimensão cognitiva-moral e sua dimensão social-relacional.¹¹

A noção de fluxo requer, no entanto, uma abordagem mais acurada, visto que, concordando com Wright e Douglas, haveria estabilizações mais ou menos duradouras que são justamente o que chamamos de instituições. Neste sentido, as perguntas deslocam-se para: quais são os elementos que devemos ter em conta quando buscamos compreender como se dá a consolidação de uma organização e/ou do campo maior em que se insere? Ou ainda: mesmo considerando a diversidade empírica, não podemos pensar em parâmetros comuns aos processos de institucionalização?

A partir das diferentes leituras que fizemos em diálogo com nossa investigação no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em um exercício de reflexão retrospectivo, levantamos algumas possibilidades heurísticas que julgamos interessantes¹². Nosso intuito aqui, portanto, ao selecionar algumas abordagens e definições no âmbito da antropologia das organizações e das instituições, foi o de construir pontes e conexões

¹¹ Uma proposta similar pode ser encontrada em Durão e Lopes (2011:363), que propõem a articulação entre instituição (no singular) com instituições (no plural), ou seja, entre princípio de organização da ação e do pensamento compartilhado (inspirados em Hubert e Mauss) e organizações burocráticas.

¹² Destacamos aqui, além dos autores já citados, o diálogo com a coletânea organizada por Greenwood et al. (2008).

que nos permitissem avançar na compreensão desse complexo e múltiplo fenômeno, cientes de que cada um dos diferentes horizontes etnográficos (teórico e metodológico) permite tratar certas dimensões e não outras. O que propicia o trânsito entre autores tão diversos é, por um lado, o fato de compartilharem a aposta na etnografia como um caminho para renovação teórica e, por outro, nosso compromisso em buscar alternativas aos limites de cada um desses horizontes – e não apenas criticá-los. Tendo isto em mente, sugerimos que um processo de institucionalização poderia ser explorado em diferentes locais, tempos, redes de atores em suas afinidades e conflitos, considerando:

30

1. A existência de “mitos rationalizados”, ou seja, de uma versão compartilhada sobre a história da construção da organização. Mas por que esta denominação? Organizações e burocracias têm pretensões racionais e são assim percebidas num horizonte social maior. Sendo assim, as narrativas que lançam mão de formas de rationalização integram este estilo de pensamento (relações de custo-benefício; técnica-eficiência; planejamento-desenvolvimento; missão institucional-interesse público, causas-consequências etc.) e detêm maior potencial de aceitabilidade como princípios de conduta e de visão adequada e, consequentemente, de minimizar críticas e questionamentos. O que não implica necessariamente a existência de intencionalidades, embora possam por vezes estar presentes.

2. Os indícios de que uma forma de definir o mundo (normas, valores, relações, mas também, modelos, estatísticas, indicadores etc.) é tomada como a própria realidade, o que, no limite, tornaria impensável outras alternativas de definição. Desta perspectiva, as organizações trariam não somente os termos em que a vida e o jogo institucional devem ser assentados, mas também disputariam o próprio processo de construção do mundo social ampliado.

3. A presença de certa conformidade entre eficácia simbólica e demandas de eficiência técnica. Em outras palavras, os meios estabelecidos para a produção das metas (divisão e filosofia de trabalho, tipo de produto e instrumentos de medição de produtividade, estrutura de atribuição de responsabilidades e de poder etc.) guardariam afinidades com os sentidos a eles atribuídos, considerando os fins da organização (propor, monitorar, avaliar, servir, fabricar, lucrar etc.). Uma espécie de percepção prática e reflexiva de pertinência entre, na linguagem contemporânea das instituições, formas de gestão, missão, valores, benefícios gerados e objetivos (finalísticos e de gestão).

4. Por fim, a institucionalização de uma organização (enquanto cognição, moralidade e prática) estaria implicada em sua resiliência a desafios instrumentais, ou seja, a análises que busquem desautorizá-la a partir de argumentos que se baseiam no modo de fazer e nas técnicas. Sua existência residiria aqui em outra dimensão na qual “technicalidades” e outros argumentos parciais não a lograriam reverter, visto que, na disputa de poder, são cosmologias e verdades tácitas que se enfrentam traduzidas em metáforas e outras figuras de linguagem.

31

Ao reconhecer sua necessária localização temporal e espacial, assumimos a existência de diversas formas de se mapear o idioma institucional e o processo de institucionalização, dentre as quais encontramos: livros de memória institucional, relatórios, atas, memorandos, mensagens de internet, registros audiovisuais, normas, organogramas, valores e missão da organização, entrevistas, conversas informais e observação participante, só para citar algumas. Mas gostaríamos de nos concentrar mais detidamente nos “registros textuais”, ou seja, nos documentos: sua produção, materialidade, efeitos e sentidos. Tal prioridade tem como base a relevância deste tipo de

registro nas instituições, relevância esta que incitou alguns cientistas sociais a considerá-lo como definidor do próprio universo institucional.

Dorothy Smith (2005) talvez seja a autora que tenha levado mais longe esta perspectiva ao propor que as instituições sejam definidas como “organizações sociais textualmente mediadas”, e que seu recorte seja feito considerando a organização social do pensamento produzida em sua relação com todas as pessoas que estejam de alguma forma nela implicadas (e não somente os nela diretamente inseridos). Sua abordagem parece assim ecoar preocupações já apontadas anteriormente, mas traz também algumas novidades. Smith não pretende tomar como ponto de partida a conformação da instituição em si ou a sociedade em abstrato, mas antes a experiência localizada das pessoas afetadas pela organização, estejam onde estiverem. Esta proposição também se refere à localização do próprio investigador, uma vez que a autora concebe o conhecimento como um processo que é, ao mesmo tempo, incitado pelas relações de poder e enraizado na experiência incorporada (individual/idiossincrática e compartilhada: gênero, classe social, etnicidade etc.). O caminho para apreender essas experiências, continua Smith, consistiria em considerar os “textos” (registros em escritos impressos, em computadores, em imagens, em audiovisuais etc.) como mediadores das relações institucionais, cuja especificidade é ser replicável em diferentes localizações espaço-temporais.

Neste sentido, tal qualidade material (um objeto cuja forma se mantém) permite seguidas apropriações do mesmo registro e requer do “leitor” habilidades — ao mesmo tempo que as suscita — que não residem apenas na experiência adquirida no mundo da vida cotidiana. Para preencher um formulário hospitalar ou interpretar um artigo acadêmico, por exemplo, a pessoa precisa compreender em cada contexto os termos nele inscritos, antecipar adequadamente sentidos do que se pergunta ou se afirma e, é claro, ter a capacidade de ler e escrever (literacia). Mesmo considerando a variação nas leituras, “textos” teriam o potencial de coordenar em múltiplos locais ações, cognições e valores entre pessoas

e, por tal sintonização, estabilizar certos regimes de conhecimento como dominantes. Para melhor contextualizar sua proposta, a autora se pergunta: Como hospitais, escolas, universidades ou empresas podem ser reconhecidos como o mesmo tipo de forma social nos variados espaços em que realizam sua prática local? Para Smith, é a constância do texto um dos elementos centrais na produção da padronização: a replicação múltipla do mesmo texto, que as tecnologias de impressão tornaram possível, permitiu historicamente uma organização (e imaginação) das relações sociais compartilhadas independentemente da hora, do local e das singularidades pessoais. Desta perspectiva, os textos produziriam verdadeiras suturas dos modos de ação social organizados extralocalmente – com suas pretensões de universalidade, impessoalidade e objetividade – com as realidades locais das vidas mundanas (experiências corporificadas). Daí ter cunhado a expressão “complexos institucionais” para se referir às diferentes formas organizacionais que coordenam o trabalho cotidiano da administração, bem como a vida daqueles que estão sujeitos aos regimes administrativos.

33

Dorothy Smith, no entanto, parece não conferir destaque à forma como os registros textuais são recebidos em diferentes contextos em função das audiências a que se dirigem, nem tampouco à linguagem e à estrutura empregada em cada um deles. Afinal, a intencionalidade dos textos resulta em estilos que podem ir de formulários mais ou menos complexos até textos acadêmicos. E, para cada um deles, há que se considerar as respostas e as habilidades requeridas, bem como a trajetória que percorrem dentro da organização e a relação com os indivíduos que são seu alvo. Em especial, se considerarmos que o enquadramento a ser realizado pelo texto nunca é absoluto, sua atualização sendo sempre contextual (espaço e temporalmente) e com margem para idiossincrasias na sua apropriação. Em outras palavras, textos são artefatos modernos, documentos nos termos propostos por Annelise Riles (2006): algo que se toma como se fossem objetos existentes no mundo e que, como tal, requerem do antropólogo e da antropóloga preocupados com os processos de institucionalização que se detenham em seu processo de confecção e de apreensão, nas

antercições que comportam e nas ações que engendram, nas mudanças em sua formulação e nas diferentes apropriações a cada releitura feita, buscando assim compreender a “carreira” moral, política e cognitiva dos documentos em suas sucessivas formas e conteúdo — sem nunca esquecer que esta trajetória e seus efeitos precisam ser relacionados aos sujeitos (coletivos e/ou individuais) que os produzem, põem em circulação, interpretam e atuam em relações de poder específicas.

Assim, se é possível que haja efeitos não mediados dos documentos sobre as pessoas (efeito de padronização), verifica-se simultaneamente o processo de se pensar sobre (e a partir de) o documento e sobre si mesmo (seja aquele que o produz ou o que recebe o registro), imerso no feixe de relações que em nenhuma circunstância se esgota nos documentos. Assim, a elaboração de uma etnografia para compreender a institucionalização das organizações requer ter em mente que o antropólogo é um intérprete - de documentos, reuniões, memórias e diferentes tipos de interações face a face – em meio a vários outros intérpretes (Geertz 1989; Hansen 2015). Com todas as implicações que isto pode ter quando, como no caso em questão, estamos entre pares: pesquisadores pesquisando pesquisadores. Este é justamente o foco da reflexão no capítulo 1 deste livro.

Mas antes de passarmos à apresentação do livro propriamente dita, é preciso refletirmos sobre o que teria levado ao crescente interesse dos antropólogos pela pesquisa em instituições e, em especial, como isto se deu no Brasil.

Etnografias em instituições no Brasil

O recorte apresentado acima acerca da investigação etnográfica sobre e em instituições nos últimos 20 anos desenhou um conjunto de temas: a cultura, seus diferentes usos e suas lacunas relativas às dinâmicas de poder; a etnografia, suas diferentes inflexões e implicações relativas à construção do conhecimento antropológico; as organizações,

sua complexificação e relações com a burocratização do processo democrático; as bases compartilhadas de conhecimento e padrões morais que, para além da racionalidade, cristalizam as instituições. Uma mirada atenta a tais temas evidencia que as questões relativas a uma antropologia das organizações e das instituições nas últimas décadas são algumas das mais importantes que atravessam a antropologia e a teoria antropológica contemporâneas.

De que modo tais temas e questões se apresentam em termos do cenário da antropologia feita no Brasil? Embora não possamos identificar a estruturação de uma área ou subárea de pesquisa como é o caso no mundo anglo-saxônico e, em menor medida, no francófono, é notório que investigações etnográficas em instituições têm crescido bastante nas últimas décadas, sobretudo a partir dos anos 90 e do início do século XXI.

Como se sabe, o processo de institucionalização das ciências sociais no Brasil teve início na década de 1930 (tendo a criação da USP como marco), desenvolvendo-se de maneira bastante desigual regionalmente e completando um primeiro ciclo em meados da década de 1960 - como demonstraram os trabalhos reunidos em torno do projeto “História das ciências sociais no Brasil”, organizado por Sergio Miceli (1989, 1995).

O golpe que instalou a ditadura cívico-militar, em 1964, não só reorganizou as bases da produção econômica (como veremos ao descrever o papel do Ipea nos sucessivos planos econômicos lançados pelo regime) e social, como também contemplou a criação de um sistema de financiamento e de pós-graduação para as universidades: em 1967, foi criada a FINEP; em 1968, foram implantados os cursos de pós-graduação¹³ e, em 1969, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) – todos com participação decisiva de Reis Velloso e do Ipea. O sistema de pós-graduações em ciências sociais desenvolveu-se sobremaneira durante as décadas de 1980,

¹³ O decreto nº 55.820, de 8 de março de 1965, criou o “Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas - FINEP”. O Decreto no 64.085, de 11 de fevereiro de 1968, criou os cursos de pós-graduação com base no chamado “Parecer Sucupira”.

1990 e no início do século XXI, oxigenando-se, a partir de meados da década de 1980, com o fim da ditadura em 1985 e a promulgação da Constituição em 1988, que garantiu, entre outras coisas, autonomia para as universidades públicas. O crescimento do sistema universitário como um todo, tanto das graduações como das pós-graduações, em especial em antropologia e ciências sociais, teve como consequência a formação de um número de antropólogos e cientistas sociais maior do que aquele absorvido pela universidade. Esses antropólogos e cientistas sociais começaram a ocupar outras posições no mercado de trabalho: em diversos órgãos do governo, em institutos de pesquisa de opinião pública, como especialistas em marketing ou consultoria política, como fundadores, membros ou ativistas de organizações não governamentais (ONG) etc.

36

Assim, a partir do início da década de 1970, diferentes tendências manifestaram-se na produção de etnografias sobre e em instituições no Brasil. A reorganização das bases econômicas e sociais da vida coletiva implicou a modernização autoritária das relações de trabalho e das formas de administração, tanto no “campo” quanto na “cidade”, tanto no “governo” quanto na “sociedade”. Durante as décadas de 1980 e 1990, a redemocratização e os novos desafios daquilo que se convencionou chamar de neoliberalismo no plano mundial e suas formas específicas de manifestação geraram a readequação de uma série de estruturas, bem como um novo complexo institucional de tipo formal-legal que se gestou com a proclamação da Constituição de 1988. A complexidade e a redefinição de rumos em uma série de formas organizacionais passaram a ser, mesmo quando não tematizadas explicitamente, uma agenda cada vez mais importante para as ciências sociais e a antropologia.

Apresentaremos, em seguida, sinteticamente, as principais áreas na produção de etnografias sobre e em instituições no Brasil. Antes disto, seria importante salientar, mais uma vez, que não pretendemos realizar um levantamento exaustivo dessas áreas, mas apenas mapear interesses e linhas de pesquisa que avançam, de alguma forma, na construção de uma antropologia que toma as instituições e os

processos de institucionalização como objeto privilegiado. Além disso, nosso interesse maior reside nas instituições políticas, sejam elas “estatais” ou “governamentais”. Em primeiro lugar, mencionaremos alguns estudos acerca das cidades e das formas de modernização no campo (e das frentes de expansão). Em segundo lugar, lidaremos com alguns estudos sobre as relações de produção e a sociologia do trabalho. Em terceiro lugar, apresentaremos os estudos de antropologia do consumo e do marketing, da cultura organizacional e da relação entre cultura e empresa. Em quarto lugar, as pesquisas sobre o “Estado”¹⁴, a administração pública e a governança, com cinco temas principais: indigenismo, política, direito, saúde, desenvolvimento e cooperação internacional. Por último, será feita menção a pesquisas recentes na área da antropologia da economia que também apresentam uma interface, ainda que menor, com as etnografias sobre e em instituições no Brasil.

A modernização das estruturas de produção e das formas de dominação no campo recebeu grande investimento analítico durante a década de 1970. O projeto Emprego e Mudança Social no Nordeste, coordenado por Moacir Palmeira, no âmbito do PPGAS/MN-UFRJ, constituiu um grande esforço coletivo de investigação acerca das formas de transformação e modernização das relações sociais e de produção na zona canavieira nordestina.¹⁵ Procurando superar os dilemas nos quais os debates sobre a questão agrária haviam chegado, o Projeto Emprego... pretendia estabelecer uma perspectiva relacional que localizasse no tempo e no

¹⁴ O uso de aspas na palavra Estado, assim como a alternância de sua grafia com maiúscula e minúscula, visa destacar que entendemos o E/estado como uma instituição em permanente processo de construção, não unívoca e homogênea ou dotada de realidade transcendente; embora reconheçamos os efeitos de poder deste constructo ideológico que é simultaneamente estado-ideia e estado-sistema (Abrams 1988:82). Para o aprofundamento dessas reflexões sobre o E/estado ver em especial o capítulo 2 e o Epílogo.

¹⁵ Neste projeto, foram treinados muitos pesquisadores, todos eles alunos ou ex-alunos do PPGAS/MN/UFRJ, destinados a ocupar importantes posições no cenário acadêmico da antropologia e da sociologia: Afrâncio Raul Garcia Jr., José Sergio Leite Lopes, Lygia Sigaud, Marie-France Garcia, Luiz Antonio Machado, Maria Rosilene Barbosa Alvim, Neide Esterci e Beatriz Heredia.

espaço as diversas categorias do campesinato em suas relações entre si, bem como com as classes proprietárias.

A subordinação dos trabalhadores do campo, assim como as novas formas de organização dos empreendimentos agrícolas passaram ao primeiro plano. A modernização implicava o fato de que terras antes consideradas imprestáveis estivessem sendo cobertas pelo cultivo (principalmente da cana) devido a novos usos de adubos, fertilizantes e irrigação. Isto significava a expulsão de moradores e pequenos agricultores, a configuração de novas relações de trabalho e de gestão e alocação da mão de obra, assim como novas formas de organização e de mobilização política. (Palmeira, 1977; Palmeira et alii 1977; Almeida; Palmeira, 1977a; Almeida; Palmeira, 1977b).

38

Lygia Sigaud, em especial, dedicou-se à análise dos conflitos sociais, de greves e das formas de organização dos trabalhadores no campo, bem como de sua ideologia (1976, 1977, 1979, 1986a), num primeiro momento, para, em seguida, desdobrar suas pesquisas em torno das consequências sociais dos grandes projetos de energia do governo, das ocupações e dos acampamentos por parte dos trabalhadores do campo e dos trabalhadores sem-terra (1992, 1986b, 1983). Como resultado lateral ou antecipando as questões tratadas no projeto Emprego e Mudança Social ... foram produzidos ainda diversos trabalhos acerca das relações entre a propriedade da terra e as formas de organização econômica dos pequenos produtores (Garcia Jr., 1976; Heredia, 1979), as feiras e os mercados (Garcia-Parpet, 1977, Palmeira, 1971), entre outros.

O trabalho de Otávio Velho acerca das frentes de expansão no país (1976, 1978) também lida com a modernização da estrutura produtiva e das relações de dominação no período. Realizado a partir de uma perspectiva comparativa e utilizando-se da noção de fronteira em movimento, analisou o desenvolvimento capitalista nos marcos do Estado-nação brasileiro, com especial atenção nas transformações do Nordeste (da plantation ao agronegócio) e do Norte (a formação “espontânea” de um campesinato) e no papel determinante do Estado. Sugeriu, então, o papel ativo deste último agente que, ao estabelecer uma forma de articulação particular entre a dimensão econômica e a

política, cristalizaria um “capitalismo autoritário” (Velho, 1976: 164-181; 182-211; 34-40).

Ainda na década de 1970, foi marcante a publicação da pesquisa de Leite Lopes sobre os operários do açúcar numa usina de Pernambuco, cujo trabalho de campo foi realizado em 1972 (Leite Lopes, 1976). A pesquisa foi realizada na perspectiva então pioneira de uma antropologia do trabalho e influenciou sobremaneira a sociologia do trabalho sobre a qual discorreremos mais adiante. Propondo-se a “(...) realizar uma pesquisa que tem por objetivo descrever o trabalho dos operários do açúcar através do seu pensamento a respeito de sua prática econômica”, o autor realizou uma descrição atenta e cuidadosa da diferenciação interna entre esses operários (“os que trabalham na fabricação do açúcar propriamente dita”, “os que trabalham em diversas oficinas anexas”, “os que são fixos e trabalham o ano todo”, “os que só trabalham na época da moagem”), bem como da forma como se relacionam entre si e com a administração da usina. O que nos interessa particularmente são as reflexões acerca da instituição usina. Sua especificidade resulta do fato de que não somente o trabalho dos operários do açúcar se dá em seus limites físicos e territoriais, mas também a sua reprodução. Por esse caminho, o autor é levado a dialogar com a perspectiva de Goffman acerca das instituições totais:

39

(...) Se a administração da usina mantém o controle não somente de todos os detalhes da cooperação que se desenvolve no processo de produção mas também da moradia dos operários na vila da usina, assim como, em boa medida, do próprio lazer operário, assemelhando-se assim às características formais da extensão do controle que tem as “instituições totais” sobre a vida de seus “internos” (Goffman, 1971), no entanto o próprio caráter familiar que possuem os operários estáveis e residentes no território da usina contraria a semelhança que a usina poderia ter com as “instituições totais” (1976: 179-180).

Leite Lopes avançou suas pesquisas na direção dos estudos acerca da classe operária urbana e suas formas de mobilização (Leite Lopes, Alvim, 1981a; Leite Lopes, Alvim, 1981b,), das condições para a formação de uma cultura da classe trabalhadora (Leite Lopes, 1987a, 1987b) e da invenção, consolidação e avanço de uma “questão ambiental” que reposicionou diferentes grupos, especialistas e agentes do Estado em termos do que o autor definiu como uma “ambientalização” dos conflitos sociais (Leite Lopes, Antonaz, Prado, Silva, 2000; Leite Lopes, 2004).

A partir do final da Segunda Guerra Mundial, mas sobretudo das décadas de 1960 e 1970, a antropologia começou a questionar a prioridade até então atribuída às sociedades “primitivas” como forma de acesso à alteridade, bem como suas relações (até então de afastamento ou de desconhecimento) com a história e com a disciplina. No caso brasileiro, esse questionamento encontrou terreno fértil, conjugando-se às condições estruturais de transformação sócio espacial do território nacional, com o crescimento do tamanho e da importância das cidades, a maior integração das regiões e a multiplicação dos meios de comunicação à distância. Desenvolveu-se, então, sobretudo com o trabalho de Gilberto Velho, no Museu Nacional da UFRJ, uma antropologia urbana e das sociedades complexas. Partindo da categoria de “desvio” (originalmente uma noção que pretendia dar conta de tudo aquilo que não se encaixava na perspectiva estrutural-funcionalista porque não expressava a pretensa “interiorização” dos valores sociais por parte dos indivíduos e grupos) e da forma como esta havia sido retrabalhada pelas perspectivas interpretativistas e interacionistas, Velho indagou-se a respeito do que expressavam e acionavam as categorias acusatórias (1974a; 1974b). Ao fazê-lo, pôde desvendar formas de organização e instituições marcadas pela diversidade e pela complexidade, formas estas que compõem, por agregação, as cidades.

A cidade, sua diversidade e complexidade tornaram-se o foco deste trabalho, que dialogou com a psiquiatria, a psicologia e a psicanálise (Velho 1976, Velho, G.; Figueira, 1981), a arte (Velho 1967, 1968, 1977), a literatura (2006, Velho, G., Santos, G.) e as ciências sociais (1980, Velho,

G., Silva, 1977). O individualismo e a subjetividade eram temas caros a esta vertente, ambos entendidos a partir de uma matriz que historiciza tais agenciamentos para então problematizá-los a partir das relações estabelecidas entre os indivíduos e os grupos nas cidades (1981; 1986). A fertilidade deste trabalho, somada às perspectivas que se abriam para a antropologia, pode ser constatada nas diversas pesquisas que Velho estimulou entre novos antropólogos, especialmente na área das mediações culturais em sua interface com a política (Velho, G.; Kuschnir, 2001; Kuschnir, 2000, 2007) e em muitos trabalhos pioneiros acerca de temas que mais tarde se tornariam corriqueiros: o funk (Viana, 1987), a prostituição (Oliveira, 1984), o homossexualismo (Guimarães, 1977) etc.

Particularmente importante para nós aqui, na medida em que desbravaram instituições importantes para a formação das elites no Brasil, mas também por sua interface com os estudos acerca dos processos de formação de Estado aos quais ainda faremos referência, são os trabalhos em torno de uma antropologia dos militares (Castro, C. 1990; 1995) e o trabalho de Moura (2007) acerca da socialização dos jovens diplomatas no Itamaraty. Castro aglutinou um grupo de especialistas em torno da questão dos militares e da reflexão sobre as especificidades da pesquisa de campo nesse contexto específico (Castro C., Leirner, 2009).

Uma segunda área na qual se adensaram as etnografias e pesquisas sobre e em instituições foi aquela voltada para a renovação da sociologia do trabalho a partir das décadas de 1980 e 1990. Um dos pontos de convergência era o estudo das especificidades do processo de trabalho e das relações de produção em sua interação com as transformações políticas e econômicas mais gerais do país (Abreu, 1985). Um pouco antes, nas décadas de 1970 e início da de 1980, a carestia e o lento movimento de distensão autoritário levaram à crescente deslegitimização do governo e ao crescimento dos movimentos sociais (Sader, 1988) de oposição, entre os quais despontaram os movimentos grevistas capitaneados pelo ABC paulista, que consolidaram aquilo que viria a ser conhecido como o novo sindicalismo (Antunes, 1991). A vitalidade deste “novo

sindicalismo” baseava-se exatamente na representatividade do chamado chão de fábrica, isto é, da linha de produção, com o que questionava as estruturas enrijecidas do velho sindicalismo e demandava novos caminhos analíticos (Almeida, M.H., 1982, 1983).

Ao voltar-se para a interação concreta entre os grupos e as classes sociais no processo produtivo, estes estudos dedicaram-se também às molduras institucionais a partir das quais se atualizavam as relações. Abriram espaço para a percepção de que as relações de poder não derivam imediatamente da esfera produtiva, sendo mediadas pelas relações de produção.

Como afirmam Abramo e Monteiro (1995: 72-73), o regresso dos cientistas sociais à fábrica se fez em dois momentos. O primeiro deles, em meados dos anos 1970, estava vinculado à questão da democracia e da reconstrução do movimento operário e sindical nas situações autoritárias. O segundo momento, em meados dos anos 1980, relacionava-se à crise do taylorismo-fordismo.

42

Algumas pesquisas de caráter etnográfico foram realizadas em fábricas, naquele momento, dialogando com as condições institucionais e políticas. Pereira (1979) analisou, num trabalho muito importante, o discurso de operárias têxteis no Rio de Janeiro sobre o processo de trabalho e a realidade em que viviam. Hirata (1981) abordou a divisão social e do trabalho e suas relações com as questões de gênero.

Ainda nos marcos dessa “sociologia do trabalho”, a análise das formas de gestão da classe trabalhadora demandou um contato direto com as teorias organizacionais e da administração que estavam em voga, na ocasião. A aceleração dos ciclos de modernização industrial, baseada na inovação constante dos fluxos de produção e de consumo, gerou novas e variadas formas e teorias de gestão/administração. As próprias teorias e o comportamento gerencial – a estratégia gerencial – deixaram de ser um pressuposto e passaram a ser algo a ser investigado. Para além do mero controle do trabalho, tal estratégia passou a ser vista como resultado de uma pluralidade de determinantes e outras tantas motivações. Como

variava no tempo? Como se (re)construía? Quais os seus determinantes? De que modo estratégias de competição impactavam estratégias de uso e de controle do trabalho? (Castro, N.; Comin, A., 1998: 115).

Com a intensificação da globalização e da crise do fordismo/taylorismo, ao longo dos anos 1980 e 1990, houve uma progressiva destruição das instituições e das formas de regulação do mundo do trabalho até então estabelecidas. Novos atores coletivos, novos espaços de negociação, novas institucionalidades e novas formas de regulação foram progressivamente se impondo, o que demandou novos esforços analíticos (Abreu, 2000). Nossa terceira área na produção de etnografias sobre e em instituições agrupa estudos de antropologia do consumo e do marketing, da cultura organizacional e da relação entre cultura e empresa.

A afirmação de uma antropologia do consumo e do marketing esteve relacionada a um duplo movimento em direção ao universo do consumidor: por um lado, o interesse das empresas, por outro o interesse da universidade e do mundo científico. Evidentemente, os dois se mesclam em boa medida, o que exigiria uma pesquisa cuidadosa sobre essas interfaces. De uma perspectiva mais geral, a atenção sobre o consumidor foi o resultado de vários elementos conjugados: os novos padrões de acumulação e de funcionamento do capitalismo que se tornaram dominantes a partir do início do século XX, com a produção em série (fordismo); o controle científico do processo de produção de forma a maximizar a produtividade (taylorismo); a tendência histórica à diminuição da jornada de trabalho fabril, que ampliou o tempo e o espaço do lazer na vida dos cidadãos comuns, entre outros.

As empresas passaram a investir recursos consideráveis no entendimento das atividades relacionadas ao processo de venda e na maneira como os consumidores fazem suas escolhas. A publicidade e o marketing tornaram-se essenciais ao complexo processo de integração do “mercado consumidor” nos Estados-nação. Os Estados Unidos da América assumiram um protagonismo inicial nesse processo: a industrialização acelerada após a Guerra Civil, a conexão por

estradas de ferro e meios de comunicação criaram as condições para o desenvolvimento daquelas tendências.¹⁶

O desenvolvimento das agências de publicidade e marketing no Brasil ocorreu a partir do início do século XX. Entre as décadas de 1920 e 1950 estruturou-se um sistema de publicidade composto por agências, associações de propaganda e foram criadas as primeiras escolas de propaganda e marketing (são marcos deste desenvolvimento a instalação da agência de propaganda da General Motors, em 1926; a criação da Associação Brasileira de Propaganda, em 1937; a criação da Associação Brasileira de Agências de Propaganda, em 1949 e a criação da Escola de Propaganda de São Paulo no interior do Museu de Arte de São Paulo, em 1951). A Escola de Propaganda de São Paulo tornou-se autônoma em 1955. Em 1961 passou a se chamar Escola Superior de Propaganda de São Paulo (ESPSP) e, em 1973, ascendeu à condição de curso de nível superior. Em 1970, a ESPSP absorveu as novas tendências no ensino e mercado da propaganda e passou a se denominar Escola Superior de Propaganda e Marketing, reestruturando seus cursos de forma que, após um ciclo de aprendizado inicial, o aluno pudesse optar por uma especialização em propaganda ou marketing.

44

Paralela e complementarmente a tais desenvolvimentos da publicidade, do marketing e das pesquisas “de mercado”, estabeleceram-se as pesquisas de “opinião pública”, que tiveram na fundação do Instituto Brasileiro de Opinião Pública (IBOPE), em 1942, um momento marcante. O fundador do IBOPE, Auricélio Penteado, conhecera pessoalmente, nos EUA, George Gallup, o criador do primeiro instituto que se valeu das técnicas modernas de pesquisa de opinião pública em 1940. A “opinião pública” tornou-se, desde então, juntamente com as outras técnicas de marketing e de “retroalimentação do mercado” (Ang, 1996: 8-12), uma

¹⁶ Para um maior detalhamento do processo de expansão da publicidade e do marketing no Brasil, em seu entrelaçamento com a matriz americana, remetemos à pesquisa que um de nós publicou (Castilho, 2014), especialmente pp. 41-66. É deste texto que tiramos a base para o desenvolvimento dos parágrafos seguintes.

das principais tecnologias de governo (Bourdieu, 1988; Champagne, 1996).

O segundo movimento na direção de uma antropologia do consumo e do marketing levou antropólogos, sociólogos, especialistas em comunicação etc. a desenvolver pesquisas voltadas para a explicação do consumo enquanto escolha sociocultural (isto é, não determinada exclusivamente pela dimensão econômica). Essas pesquisas multiplicaram-se a partir do início do século atual.

Ao refletir sobre o consumo, as formas e as teorias acerca da mercantilização de coisas e pessoas, os antropólogos e os sociólogos que se dedicaram a estes temas passaram a lidar com várias dimensões da vida institucional e organizacional, a saber: os aspectos materiais e simbólicos que compõem as empresas e suas “marcas” (Cavedon, 2003), as relações entre a etnografia e o marketing (Barbosa, 2003; Rocha, Barros, 2006; Jaime, 2001a), as relações entre consumo, vida doméstica e sustentabilidade (Barbosa, Veloso, 2014), as relações entre cidadania e “consumo político” (Barbosa, Portilho, Wilkinson, Dubeux, 2014), o racismo no meio empresarial (Jaime, 2016) e a relação entre lazer e consumo (Taschner, G. 2000). Alguns trabalhos voltaram-se para a tentativa de explicação do consumo em sua relação com grupos e classes sociais específicos (Castilho, 2006; Leitão, Machado, 2006). Mais recentemente, desenvolveu-se o interesse pelo consumo através do mundo digital (Leitão, 2012, 2011; Campanella, Barros, 2016), inclusive acerca da mercantilização da experiência (Gomes, 2007) ou das possibilidades em torno da experiência sexual (Gomes, Leitão, 2018).

A partir da década de 1990 desenvolveu-se uma pequena, porém sólida, comunidade de antropólogos voltada para os estudos da empresa e para as relações entre a antropologia e a administração de empresas. Entre seus temas de pesquisa destacam-se as especificidades culturais derivadas do ambiente de negócios e da administração da força de trabalho, as metodologias apropriadas ao diálogo entre as perspectivas da antropologia e da administração de empresas, os distintos ethos profissionais etc. (Barbosa, 2002a, 2002b; Ruben, 1995; Ruben, Serva,

Castro, 1996; Serva, Jaime, 1995; Jaime, Serva, 2002; Jaime, 1996a, 1996b; Mascarenhas, 2010, 2002).

Durante a segunda metade da década de 1990, um grupo de antropólogos, administradores e sociólogos voltados para o estudo da empresa reuniu-se com certa regularidade – inclusive em encontros da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e da Rede de Antropologia do Mercosul (RAM) (Jaime, 2001b.) Após narrar as vicissitudes práticas do diálogo entre antropólogos e administradores de empresas e procurar circunscrever seus estudos a partir de uma matriz vinculada à etnografia dos saberes e/ou da ciência, Pedro Jaime mapeou dois pontos centrais para construir o diálogo entre aqueles saberes: a) para os administradores, a articulação com o universo empresarial não representa motivo de desgaste com os pares, para os antropólogos, sim; b) o universo empresarial é portador de um ethos pragmático, que não coincide com o da antropologia (Jaime 2001b: 172-173).

46

As discussões acerca da cultura empresarial/organizacional também têm se desenvolvido (Jaime, 2002; Serva, 1990, 2001). Barbosa (1996) criticou esta noção tal como importada dos EUA, sugerindo o emprego da noção de cultura administrativa “(...) para dar conta da dimensão simbólica da vida empresarial e administrativa”. Adotando acriticamente a noção de cultura organizacional vinda da matriz americana, jogaríamos por terra, argumenta a autora, todas as imensas diferenças existentes entre aquela realidade e a brasileira. A perspectiva individualista que sustenta esta noção não faria sentido numa sociedade com fortes componentes hierárquicos como a brasileira. No Brasil, os elementos utilizados para a construção de identidades estariam ancorados, predominantemente, em outros grupos sociais, que não o profissional/organizacional - como, por exemplo, a família, os amigos, a rede de relações pessoais. O pertencimento a uma organização não seria o marcador social principal, como no Japão ou mesmo nos EUA (Barbosa, 1996: 10-12) Mais ainda: a própria noção de cultura não pode ser encerrada nos limites de uma empresa ou de um negócio, pois aquela é “(...) um sistema de símbolos e significados de domínio público,

no contexto do qual as tarefas e práticas administrativas podem ser descritas de forma inteligível para as pessoas que delas participam ou não". (idem: 18).

A criação, em 2005, do Centro de Altos Estudos de Propaganda e Marketing – CAEPM (vinculado à Escola Superior de Propaganda e Marketing) abriu mais um espaço de pesquisa no qual os temas relacionados à antropologia do consumo e do marketing, ao gerenciamento e à administração de empresas e à cultura empresarial/organizacional puderam se afirmar. O livro *Cultura e diferença nas organizações: reflexões sobre nós e os outros* (2009), organizado por Lívia Barbosa, foi o resultado de um diálogo acerca do tema da interculturalidade e da gestão em empresas transnacionais travado entre especialistas nacionais e o francês Philippe d'Iribarne, bem como de um projeto de pesquisa, desenvolvido entre 2005 e 2007, pela mesma Lívia Barbosa, juntamente com outra antropóloga, Letícia Veloso. A pesquisa tematizou a gestão em empresas transnacionais, indagando se haveria um "modelo brasileiro" e em que consistiria, contrastando-o com os casos americano e alemão que elas estudaram. No mesmo livro, o conceito de multiculturalismo e suas relações com a gestão empresarial foram submetidos à escrutínio (Jaime, 2009), e aquele de interculturalidade considerado mais adequado.

A pesquisa de Barbosa e Veloso utilizou como suporte diversos materiais empíricos: o conteúdo dos sites de empresas de várias nacionalidades que apresentavam textos e materiais para treinamento e preparação de executivos que iriam atuar no exterior; entrevistas realizadas com altos executivos de grandes empresas que possuíam experiência em gerenciamento de grupos culturais e nacionalmente diversos; observação de casos empíricos de encontro cultural, no âmbito do cotidiano empresarial, incluindo tanto os níveis gerenciais, como os da base da pirâmide organizacional e, ainda, entrevistas, realizadas no local de trabalho com os participantes de situações de "encontro cultural" (2007: 62). A pesquisa concluiu que os modelos americano e alemão de gestão intercultural em empresas transnacionais diferiam bastante, e que existiriam bases potenciais para a construção de um

“modelo” de interculturalidade “à brasileira”. No material norte-americano, predominou uma noção de interculturalidade fundada em comportamentos “superficiais”. No caso alemão, foi registrada uma postura claramente dialógica, preocupada com o reconhecimento, a aceitação e a superação das diferenças. O modelo brasileiro seria ainda mais dialógico do que o alemão, uma vez que existiria,

Nos últimos anos, no Brasil, tem crescido o número de outros

(...) nesta ideologia que a sociedade brasileira construiu acerca de si própria, um potencial até agora pouco explorado para o diálogo e o consenso (DaMatta, 1989), a partir de noções fundadas precisamente numa suposta igualdade comum subjacente a todas as diferenças superficiais (Barbosa, Veloso, 2006: 29).

48

especialistas que não antropólogos a pesquisar os temas derivados da cultura e das formas de organização empresarial: administradores públicos, especialistas em gestão empresarial, especialistas em recursos humanos, publicitários, especialistas em marketing, psicólogos com especialização em comportamento organizacional ou do consumidor, especialistas em logística, especialistas em estratégia (inclusive militares de formação), educadores voltados para o tema da gestão escolar etc. (Borges, Medeiros, 2011; Alcadipani, Cubrellate, 2003; Betiol, 2001; Chu, Wood, 2008; Pires, Macedo, 2006; Lopes, Paiva, Muzzio, Costa, 2011).

Nossa última área de pesquisa é aquela que definimos como estudos em torno do “Estado”, da “administração” e da “governança”, aí incluída a noção de “políticas públicas” (Castilho, Souza Lima, Teixeira, 2014a; Souza Lima, Castro, 2015). Esta área recorre a formas de aproximação entre a antropologia e a história para, sem perder de vista as relações de dominação e a reprodução da desigualdade, acionar diversas temporalidades e formas de organização do espaço, construindo uma tessitura mais complexa de termos que se enunciavam de forma quase sempre reificada e estanque, como “Estado”, “sociedade” (ou “sociedade

civil") ou “política”, entre outros.

As pesquisas em torno do Estado lidam com os efeitos materiais e simbólicos de determinadas formas organizacionais - enquanto expressões cristalizadas de relações sociais - e das crenças nestas últimas. “Administração” e “governança” são entendidas de maneira ampla, como o resultado de determinados processos e de correlações de força baseadas em práticas materiais e simbólicas que conformam tanto a vida cotidiana quanto as instituições e as estruturas. Ambos os termos constituem uma dimensão essencial dos processos de formação de Estado, garantindo a articulação entre as redes de relações sociais que permitem a produção de seus efeitos. Ambas as noções remetem à ficção de uma equidade nunca encontrada na vida real e são parte constitutiva e essencial das organizações e das instituições contemporâneas que necessitam, por definição, apresentar resultados, normalizar e tornar cotidianas relações muitas vezes hierárquicas e de mando. Indo além da ficção da administração como “pública”, trata-se de compreender o feixe de relações que garante as múltiplas formas de gestar e gerir uma sociedade (Souza Lima, 2003).

Além da administração governamental direta (municipal, estadual, federal), há que se incluir na análise da “administração”, os efeitos da crença mais geral no Estado-nação, na República e na democracia; o jogo político partidário; a esfera do “Direito”; as organizações não governamentais que exercem “funções de Estado”, as redes de agências de cooperação técnica internacional governamental e não governamental; os segmentos empresariais e do “mundo do mercado” envolvidos no funcionamento da “coisa pública” etc. De forma semelhante, há que se debruçar sobre a “governança”, um termo chave para a atualização do ideal da democracia participativa a partir da matriz neoliberal no Brasil, desde o final dos anos 1980, sendo reinterpretada no sentido foucaultiano de tecnologias de governo, de criação, por parte de segmentos específicos, de dispositivos que se estatizam ao longo do tempo (Teixeira, Souza Lima, 2010).

A partir desse amplo enquadramento das pesquisas sobre Estado,

administração e governança, podemos fazer uma rápida síntese destas últimas em cinco direções: indigenismo, política, direito, saúde, desenvolvimento e cooperação internacional.

Observa-se, claramente, como efeito da maturação do sistema público de ensino superior, a formação de algumas redes mais permanentes, aglutinadas em torno de laboratórios /núcleos de pesquisa e programas de pós-graduação em antropologia, dentre os quais devemos citar o LACED (Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento) e o NUAP (Núcleo de Antropologia da Política), ambos sediados no Museu Nacional da UFRJ,¹⁷ o INEAC (Instituto de Estudos Comparados em Administração de Conflitos),¹⁸ na Universidade Federal Fluminense, e o LEIPP (Laboratório de Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder¹⁹), na Universidade de Brasília.

Os estudos sobre processos de formação de Estado, administração e

50

¹⁷ O LACED “(...) é um laboratório interdisciplinar de pesquisas e intervenção que reúne pesquisadores trabalhando em contextos urbanos e rurais, junto a grupos sociais e dispositivos de Estado variados – desde povos indígenas e populações ribeirinhas, grupos étnicos de origem imigrante e quilombolas, até as políticas públicas e reflexões intelectuais a eles referidas – enfatizando o papel político-cultural das construções de identidade e as relações sociais que as sustentam”. <http://laced.etc.br/>. Acesso em 22/12/2019.

O NuAP tem como objetivo “(...) examinar a política vivida, dando ênfase à etnografia e, portanto, aos aspectos do tecido social em sua totalidade. Esta perspectiva resultou de uma implosão etnográfica das categorias do senso comum, inclusive acadêmico, que distingue domínios estanques como parentesco, família, política, religião, território, justiça, burocracia. (...) Este resultado da opção etnográfica do projeto em torno do qual originalmente se articulou o NuAP tem permitido revitalizar a perspectiva teórica primeira e básica da antropologia – a de que a procura da alteridade reposiciona, quando não implode, as categorias classificatórias paralisantes a que aderimos no mundo ocidental, produzindo mais dúvidas e originando novos e ricos questionamentos”. <http://nuap.etc.br/>. Acesso em 22/12/2019.

¹⁸ O INEAC “(...) tem como escopo de atuação a análise dos processos de administração institucional de conflitos e as formas não institucionais, especialmente, os processos de demanda de direitos e por reconhecimento por parte de diversos atores. Essas duas vias de pesquisa articulam-se com as ações propostas na área da transferência de conhecimento. No primeiro caso, trata-se de ações fortemente ancoradas nas tecnologias de formação, capacitação e interlocução como operadores dos sistemas de Segurança Pública, de Justiça e de outras burocracias estatais, gerando espaços de desconstrução e construção de matrizes e práticas institucionais e corporativas arraigadas nas formas de fazer do Estado no Brasil. No segundo caso, as ações serão inovadoras no sentido da construção de tecnologias sociais que promovam não a aplicação unilateral do conhecimento, mas a construção conjunta de formas de intervenção na esfera e no espaço públicos que considerem diferentes pontos de vista e reivindicações das pessoas envolvidas nos conflitos tratados pelas agências públicas”. <http://www.ineac.uff.br/index.php/apresentacao/projeto-ineac>. Acesso em 22/12/2019.

¹⁹ O LEIPP pretende ser “(...) um espaço para discussão e desenvolvimento de projetos de pesquisa relativos às práticas de poder em diferentes contextos, configurações e relações sociais em distintas instituições”. <http://www.dan.unb.br/dan-pesquisas/laboratorios>. Acesso em 22/12/2019.

governança têm uma importante articulação com as pesquisas acerca dos processos de conquista e gestão das populações indígenas nativas. Roberto Cardoso de Oliveira inaugurou a perspectiva dos estudos de fricção interétnica e colonialismo interno (1972), destacando a importância da política indigenista e das agências de Estado dela encarregadas: primeiro o Serviço de Proteção aos Índios (SPI, 1910-1967) e, em seguida, a Fundação Nacional dos Índios (FUNAI, 1967-). A ênfase no papel da colonização interna ganhou destaque, desde então, mantendo claro diálogo com o trabalho já citado de Otávio Velho acerca da modernização do capitalismo autoritário. Contudo, somente a partir da década de 1980 desenvolveram-se estudos etnográficos acerca da gestão, por parte da máquina administrativa, das populações indígenas. Os trabalhos de Pacheco de Oliveira (1988, 1998) e Souza Lima (1995, 2014b) desenvolveram este aspecto, tomando-o como ponto de partida empírico das formas de conquista e gestão dos povos indígenas ao longo do tempo no território que irá se configurar como nacional.

Pacheco de Oliveira e Souza Lima estruturaram então o LACED, que aglutinou diversos pesquisadores interessados, de forma ampla, nas relações entre o Estado, a administração e a governança de populações no território brasileiro. A pesquisa com populações indígenas está, sem dúvida, na origem de tais preocupações, mas ela não é exclusiva (Salviani, 2002, 2013; Lugones, 2004; Ferreira, A., 2007; Ferreira, L., 2007; Castro, J.P., 2010; Vianna, A., 2013; Lacerda, P., 2014).

Souza Lima e Teixeira têm avançado importantes contribuições sobre os processos de formação de Estado no Brasil de uma perspectiva antropológica. O primeiro parte de suas pesquisas anteriores acerca dos povos indígenas para refletir sobre processos e formas organizacionais mais gerais presentes no território nacional (2015, 2012). A própria noção de poder tutelar, utilizada orginalmente para se referir às especificidades dos processos de dominação dos indígenas e à suposta incapacidade destes grupos para gerir seus destinos, foi estendida a outras populações (populações tradicionais, menores, loucos, imigrantes etc.), sobre as quais processos semelhantes podem

ser verificados (2014a). Teixeira, a partir de suas pesquisas sobre a “política” – conferir na produção do NUAP a seguir – mas também sobre a saúde indígena na interseção com a administração federal (Teixeira, C., 2017, 2018; Teixeira, C.; Dias da Silva, 2015a, 2015b, 2019; Teixeira, C.; Garnello, M. 2014), tem refletido particularmente sobre as interfaces entre os processos estatais, as instituições e suas burocracias (Teixeira, C.; Cruvinel, L.; Fernandes, 2020; Teixeira, C., Lobo, Abreu, 2019; Teixeira, C., Lobo, 2018, Teixeira, C. 2014).

As relações com a “política” foram tematizadas a partir do que se convencionou chamar uma “antropologia da política”, conduzida fundamentalmente pelo Núcleo da Antropologia da Política (NUAP), articulando pesquisadores do PPGAS/MN/UFRJ, da Universidade de Brasília e da Universidade Federal do Ceará. Contrastando com o esforço disciplinar anterior em torno de uma “antropologia política”, o investimento concentrava-se então nas interseções entre o que, do ponto de vista nativo, é conceptualizado como “política”, e o que é tido como da ordem de outros domínios da vida social e cultural. No final dos anos 1980, foi desenhado um projeto que articulou três dimensões-chave para a realização de etnografias: o estudo de rituais da política, de representações da política, e da violência na política (NUAP, 1988).

52

Ao longo de mais de vinte anos de pesquisas, o Nuap mostrou-se produtivo e fértil: foram publicados mais de trinta livros tratando de assuntos como eleições, comícios, marchas e movimentos sociais, festas da política, violência e crimes por encomenda, direitos, perda de mandato de congressistas, políticas públicas, monografias sobre a vida em pequenos municípios e cidades periféricas, documentos e identificação cívica (Conferir <http://nuap/etc.br/>. Acesso em 29/11/2019). O amplo acesso que muitas dessas pesquisas conferem ao funcionamento efetivo – para além das ideologias racionalizadoras dominantes – das esferas do poder institucionalizado (Teixeira, C. 1998; Teixeira, Chaves, 2004; Barreira, C., 2004; Palmeira, Heredia, 2010), às formas de se fazer “campanhas” e processos eleitorais (Barreira, I., 1998; Chaves, 2003), aos diversos recursos sociais acionados, seja para

se falar “em nome das bases” (Bezerra, 1999), seja para se “fazer a luta” entre os camponeses (Comerford, 1999), seja para se recrutar elites para a disputa eleitoral (Coradini, 2001), constitui uma fonte privilegiada de recursos empíricos e teóricos para uma antropologia das organizações e instituições.

Uma terceira direção dos estudos sobre processos de formação de estado, administração e governança é aquela que diz respeito a uma antropologia do direito, tal como vem sendo desenvolvida, nos últimos vinte anos, a partir dos esforços de Roberto Kant de Lima (e todos os pesquisadores aglutinados em torno do que veio a ser o INCT-InEAC, já citado) e de Luís Roberto Cardoso de Oliveira que, por sua vez, formaram inúmeros outros pesquisadores. A comparação entre a regra tal como exposta nos textos jurídicos-legais e sua efetivação, mediada por uma miríade de mecanismos sociais (culturais, econômicos, políticos), é a preocupação comum que motiva tais trabalhos. A relação entre aquilo que é definido como institucional, por conta de sua adjudicação à lei, e o corpo de relações sociais que dá vida àquelas formas encontra-se no centro dessas investigações.⁵³

Temas como a legitimidade e a justiça nos tribunais americanos serviram como base para trabalhos comparativos posteriores, nos quais a cidadania e o insulto foram explorados no Brasil, nos EUA e no Canadá francófilo (Cardoso de Oliveira, L., 2002), e na França (Cardoso de Oliveira, L., 2006). Outros trabalhos tomaram a segurança pública (Kant de Lima, 1986, 1994; Pires, Kant de Lima, Eilbaum, 2009), a justiça criminal, os direitos humanos (Kant de Lima, 2003, 2005, 2008a) e de cidadania (Kant de Lima, Amorim, Mendes, 2005), o acesso à justiça e a administração de conflitos (Kant de Lima, 2008b; Kant de Lima, Eilbaum, Pires, 2017), muitas vezes em perspectiva comparada (Kant de Lima, 2008, 2016; Kant de Lima, Eilbaum, Pires, 2010a, 2010b), como base para importantes investigações.

Ainda em torno do Ineac e de seus pesquisadores, foi produzida uma série de etnografias sobre tópicos tão amplos como a construção da verdade na experiência do “disque-denúncia”, nas interações entre a

informação anônima, os policiais e a mídia (Moraes, 2006); a identidade dos caveiras do Bope (Batalhão de Operações Policiais) (Botelho, 2008); a construção da cidadania de gays, lésbicas, travestis, transgêneros e transexuais, assim como os estudos sobre o estatuto do nascituro, o direito ao aborto e a saúde reprodutiva (Machado, 2008; Cunha, 2007; Teixeira, F., 2009; Diniz e Gonzales, 2009).

As pesquisas e as etnografias na área da saúde, que constituem nossa quarta direção nas pesquisas sobre processos de formação de Estado, administração e governança, também se desenvolveram principalmente a partir das décadas de 1980 e 1990, no contexto do amadurecimento dos programas de pós-graduação, embora Darcy Ribeiro, entre outros (1956, 1970), já tivesse abordado o tema. O assunto também foi de interesse para as interpretações médicas de práticas religiosas populares, por parte de Nina Rodrigues (1897), ou para os primeiros estudos de campo voltados para as medicinas populares, que as analisavam como tradições culturais que tenderiam a desaparecer.

54

A questão central diz respeito aqui, de maneira ampla, às condições sociais de produção da “saúde” e suas relações com a qualidade de vida e a “doença”. Constituem um marco importante desta área de conhecimento os trabalhos de Luiz Fernando Dias Duarte e Maria Cecília de Souza Minayo. Ambos partiram das condições concretas de vida das classes trabalhadoras (Minayo, 1985; Duarte, 1986, 1999) para compreender a “saúde” de maneira ampla, na sua relação com a vida psíquica e somática. As relações entre o corpo, a saúde e a doença são decodificadas como integrantes de um complexo cultural no qual as molduras institucionais, em especial aquelas que se originam do processo produtivo e seus contratos, são essenciais (Canesqui, 1994; Leal, 1995, 1998; Russo, 1998).

Duarte elaborou uma crítica mais geral da perspectiva empírico-cultural da antropologia norte-americana sobre os processos e as experiências corporais, assim como entabulou um proveitoso diálogo com os saberes psicológicos e a prática psicanalítica (Duarte, Venâncio, Russo, 2005; Duarte, 2017). O conceito-chave para os estudos antropológicos em

saúde seria o de “perturbação” (Duarte, 1995; Duarte, Leal, 1998), uma experiência físico-moral que escapa às rationalidades biomédica e psicológica.

Minayo consolidou, ao longo de seu trabalho e na formação de pesquisadores na Fundação Oswaldo Cruz, uma importante vertente que articula a antropologia com as ciências da saúde. Para tanto, preocupou-se tanto em estabelecer fundamentos metodológicos para esse diálogo, quanto formas de avaliação de políticas sociais nesse domínio (2006, 1987, 1991).

Essa área de estudos também ganhou fôlego e politização com a formação, no contexto da crescente deslegitimação da ditadura, da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco²⁰), fundada em 1979, e com o movimento pela reforma sanitária e a favor do estabelecimento de um Sistema Único de Saúde (SUS), tese vitoriosa na Constituição de 1988.

Na década de 1990, as pesquisas sobre saúde ganharam fôlego a ponto de se adensarem na articulação do I Encontro Nacional de Antropologia Médica, em 1993, do qual foram retirados os textos para o livro *Saúde e Doença: Um Olhar Antropológico* (Minayo, Alvez, 1994). Cresceu também, a partir do início do século XXI, a preocupação com a sexualidade (Russo, 2011; Carrara, Piscitelli, Gregori, 2004; Carrara, Moutinho, Aguião, 2005; Piscitelli, Assis, Olivari, 2011), incluindo as doenças sexualmente transmissíveis (Valle, 2017, 2018; Moutinho, Mattos, 2009). Ampliou-se e renovou-se a preocupação com as múltiplas dimensões dos serviços em saúde oferecidos pela administração federal e local (Ferreira, Fleischer, 2014). Cabe ainda citar os estudos e as pesquisas realizados na área de saúde indígena, que partem dos marcos regulatórios e da normatização da assistência para aquela população para, a partir de experiências de

²⁰ Constituindo-se como um polo aglutinador dos profissionais tanto da saúde quanto das ciências humanas e sociais, a Abrasco passou a articular uma rede de investigadores com conexões fora do Brasil e, desde 1995, realiza, periodicamente, o Congresso Brasileiro de Ciências Sociais e Humanas em Saúde (da Abrasco), na sua oitava versão (<https://www.abrasco.org.br/>). Acesso em 20/04/2020.)

campo ou de análise documental, problematizar esta relação²¹.

A última direção das pesquisas sobre processos de formação de Estado, administração e governança que iremos mencionar nesse rápido apanhado acerca das interfaces com etnografias de organizações é aquela voltada para o desenvolvimento e a cooperação internacional. As teorias da modernização nos anos 1950 e 1960 apostavam numa hipótese simples para superar o que viam como os males do subdesenvolvimento nos países do Terceiro Mundo: bastava copiar aquilo que havia sido feito (mais precisamente, tratava-se de copiar aquilo que se afirmava oficialmente acerca da trajetória de alguns Estados-nação centrais) nos países do Primeiro Mundo. Os organismos transnacionais criados a partir da Segunda Guerra Mundial estabeleceram então uma série de agências e políticas voltadas para “planos de desenvolvimento”, implementadas de forma padronizada no Terceiro Mundo. A partir da década de 1990, tais esforços, já num contexto de predominância de práticas e ideias neoliberais, passaram a ser muitas vezes atualizados

56 como formas de cooperação nas quais agências de diversos tipos — organismos multinacionais (ONU, UNESCO, FMI), governamentais (Estados-nação e blocos regionais) e não governamentais (nacionais ou multinacionais) — concertam seus objetivos. Alguns exemplos importantes são as pesquisas de Landim acerca das ONGs (1993), de Silva, K. (2012) acerca do papel da ONU e suas atividades de cooperação técnica nas formas de estruturação do Estado em Timor Leste; de Barroso-Hoffman (2009) acerca da cooperação norueguesa junto aos povos indígenas e de Valente (2010) acerca das ações da GTZ - a agência do governo alemão – relativas à cooperação técnica internacional.

Por último notemos que, a partir do início do século XXI, uma antropologia da economia tem ganhado força nas ciências sociais brasileiras. Sua orientação mais geral está relacionada à pesquisa acerca dos sentidos sociais da economia, tal como proposto por Karl

²¹ Para os interessados num balanço desta produção, sugerimos os já citados Teixeira C.C. e Dias da Silva 2015b e Teixeira, C.C. 2018.

Polanyi (Polanyi, Arensberg e Pearson, 1957).

Este autor, relembremos, requalificou o debate entre esta disciplina e a antropologia ao longo das décadas de 1940 e 1950, ao enfrentar as pretensões dos formalistas, que sustentavam que a economia era universal porque, em todos os lugares e épocas, o ser humano lidaria com uma estrutura comportamental que deveria alocar recursos escassos a fins alternativos. Contrariamente, afirmava Polanyi, devemos partir de uma definição substantiva da economia como um processo instituído de interação entre o homem e seu ambiente, resultando em contínua oferta de meios materiais para satisfazer suas necessidades. Os meios materiais e os processos que conduzem à satisfação das necessidades são variados, inscrevendo-se em diversas configurações institucionais (Polanyi, 1957).

Tal concepção, atualizada²², permite capturar alguns dos principais elementos da expansão do capitalismo contemporâneo — o predomínio progressivo das trocas mercantis nas interações humanas, o uso do dinheiro para mediar as relações entre as pessoas e entre as pessoas e as coisas, a quantificação como operador principal de valor — e desenvolver uma agenda ampla de pesquisas: o lugar dos economistas nas estruturas de poder contemporâneas (a enorme legitimidade pública que estes profissionais alcançaram é parte importante das transformações recentes); os processos de quantificação e criação dos índices e indicadores econômicos (PIB, Inflação, Índice de Preços ao

²² Em um de seus mais recentes trabalhos, Neiburg e Guyer (2019: 04) procuram distinguir sua perspectiva daquela da “antropologia econômica”: “Here we wish to distinguish our approach from the subdisciplinary field of ‘economic anthropology’, born in the mid-twentieth century through classic ethnographies such as Paul Bohannan’s work on the Tiv of Central Nigeria, including his analyses of production in Tiv farm and settlement (1954), distribution within spheres of exchange (1955), and eventually linked to the ambivalent and ambiguous (like all moral domains) realities of ‘development’. Economic anthropology, we argue, has always dealt laterally with the real economy, never explicitly focusing on it as either its main subject of inquiry or analytic concept. The debate between formalists and substantivists was just the most developed instance of a more general problem raised by economic theory: What do we describe as the ‘economic’ and how do we describe it in any given ‘real’ situation?”

Consumidor, Taxas de Risco, para ficar apenas nos mais conhecidos); os processos relacionados à expansão de categorias como mercado, dinheiro, concorrência, crédito, juro, risco, etc. (Neiburg, Dodd, 2018; Neiburg, Guyer, 2017, 2018; Neiburg, 2010; Guimarães, Vereta-Nahoum, 2017.).

Alguns trabalhos nessa direção possuem uma relação mais direta com a perspectiva da etnografia das organizações, tais como aqueles realizados por Gustavo Onto (2016, 2017 e 2019), a partir do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), e por Pedro Braum, sobre a Fundação Getúlio Vargas e a configuração do campo das ciências econômicas no Brasil (2009). Note-se, no entanto, que ambos os autores, na medida em que utilizam um enfoque na confluência entre uma antropologia da economia e uma antropologia da ciência, preocupam-se antes com os aspectos performativos da produção do conhecimento. Inferências acerca da relação entre a organização, seus condicionantes e as formas de produção do conhecimento estão, por definição, praticamente ausentes desses trabalhos. Eles permanecem, no entanto, dada a escassez de pesquisas, muito importantes para os estudiosos voltados para uma antropologia das organizações.

58

Assim, podemos ver que se algumas linhas de investigação produzidas no Brasil se aproximam daquelas que marcaram e ainda marcam a etnografia das organizações anglo-saxãs, apresentadas na primeira parte deste capítulo (estudos de cultura organizacional, de empresas e formas de trabalho, por exemplo), outras, de maior interesse para nossa perspectiva, são mais afins aos estudos franceses, que tomam as instituições estatais e de governo como foco. Esta afinidade pode ser facilmente compreendida se assumirmos que nossas escolhas teóricas e os pares com os quais dialogamos estão implicados, por um lado, em nossas trajetórias de formação e investigação e, por outro, em nossos universos de pesquisa e nas interlocuções que suscitam. Se os autores deste livro podem ser mapeados pela apresentação das pesquisas em e sobre instituições no Brasil feita nesta Abertura, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada como instituição que integra a organização do

Estado brasileiro começará a ser introduzido a seguir por meio da apresentação dos capítulos que compõem este livro.

Introduzindo o livro e o Ipea

O livro está organizado em duas partes, cada uma composta por três capítulos, além desta Abertura e do Epílogo.

A primeira parte, denominada Das pessoas aos documentos, enfatiza um conjunto de fatos etnográficos que vem a ser mais próximo do que classicamente tem sido considerada a especificidade da pesquisa antropológica: pesquisa de campo, observação participante, imersão no universo de pesquisa principalmente por intermédio de relações face a face. Dos documentos às pessoas é a segunda parte, cujo foco, como seu título já indica, reside em diferentes documentos produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, sobre si próprio e sobre o horizonte histórico em que se inseriu ao longo de sua existência. No entanto, em ambas as partes, o(a) leitor(a) encontrará documentos diversos com diferentes datações e relatos mais específicos construídos durante os dois anos em que se deu nossa investigação. De modo que tal estruturação expressa relevâncias, movimentos que tomam pontos de partida distintos no entrelaçamento entre pessoas e coisas, espaços e tempos que dão vida às instituições, mas não dicotomia ou exclusão entre termos – e não poderia ser de outra forma, como apontamos na seção de abertura deste capítulo.

Em ambas as partes, os documentos são considerados ora em sua dimensão expressiva ora em sua dimensão referencial. Em outras palavras, eles são tomados como artefatos que, em sua forma, comunicam certos padrões ideais sobre o Instituto e o mundo à sua volta (a depender da audiência a que se dirige, capítulos 2 e 3) ou como fontes de informação sobre a instituição: sua história, inserção no mundo e relações de poder internas e externas (capítulos 2, 4, 5 e 6). Ainda, no capítulo 3, buscou-se compreender a transformação entre

dois tipos diferentes de documentos (de Texto para Discussão em Nota Técnica) explicitando-se, nesse processo, o necessário entrelaçamento entre forma e conteúdo a partir da circulação dos textos em circuitos distintos: mundo dos pesquisadores e mundo mediado pela grande *imprensa*. A consciência do ipeano, autor de ambos os textos, em relação aos efeitos distintos dos textos em cada um desses circuitos destacou a dimensão performática dos diferentes escritos produzidos pelos pesquisadores, dimensão esta que se encontrava latente nas entrevistas e conversas nas quais nos engajamos.

Há que se destacar que nossa abordagem dialoga com os estudos sobre documentos em organizações estatais que prestam serviços variados e interagem com o público mais amplo: sujeitos diversos (em prisões, delegacias, hospitais, diferentes espaços de decisão judicial etc.), famílias, movimentos sociais, empresas etc. (Ferreira; Lowenkron 2020; Onto 2017; Hull 2012a; Latour 2002).

60

O Ipea, contudo, não é um órgão executor das políticas econômicas ou sociais, e sim um instituto de assessoria ao governo que antecipa ou responde a demandas por meio da produção de textos oriundos de pesquisas, em geral, com base em bancos de dados. Nesse sentido, em seu dia a dia, os ipeanos não produzem ofícios, processos, laudos, formulários, cujos efeitos (expressivos, referenciais e performáticos) interfeririam diretamente na vida das pessoas, e sim estudos que produzirão populações a serem geridas e problemas a serem equacionados pelos governantes. Trata-se de pesquisadores e de assessores dos tomadores de decisão e, nesse entroncamento, reside uma das principais tensões com as quais têm que lidar (e que aparecem em quase todos os capítulos deste livro). Nisto reside também seu poder: um poder simbólico que exige a capacidade de conciliar a arte do convencimento político com a pretensão de veracidade das ciências, no caso, aplicadas – e não somente na produção de documentos. O tipo de conhecimento por eles produzidos não se confunde, entretanto, com o dos “especialistas”, embora em alguns momentos e contextos sejam assim equacionados, mas possuem o mesmo estatuto daquele

produzido nas universidades, sendo assim – alguns mais, outros nem tanto - reconhecidos como pares no campo científico.

Desta perspectiva, começamos por refletir sobre as condições específicas desta etnografia, suscitadas pelos desafios de se tratar de uma investigação em um instituto, ele próprio voltado para a realização de investigações (capítulo 1). Em seguida, desenvolvemos nossa interpretação sobre a localização do Ipea como uma instituição cuja vitalidade advém da permanente construção de suas interfaces, fluxos e trânsitos com determinados campos sociais (política, produção de conhecimento, mídia de massa, economia). Esta construção permanente, a cada contexto, define-se a partir de redes políticas e pessoais que internamente são pensadas pelos técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea como diversidade e tensão mais ou menos positivas (capítulo 2). Encerrando essa tríade, apresentamos a análise dialógica de um processo de transformação de documentos publicados pelo Ipea. Trata-se da elaboração do percurso reflexivo argumentado entre o antropólogo e o pesquisador-pesquisado para que um texto acadêmico pudesse tornar-se uma nota técnica dirigida à imprensa – sendo ambos os documentos de autoria do segundo (capítulo 3).

O Ipea é uma fundação pública federal que, atualmente, se encontra vinculada ao Ministério da Economia. Sua sede está situada em um edifício próximo à parte central da larga avenida onde se encontram, do lado leste, a sede dos três poderes da República (Palácio da Alvorada, Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal) e dos Ministérios em Brasília e, como em um jogo de espelhos, na extremidade oposta está a estrutura do governo do Distrito Federal. Esta via traz a marca da cidade modernista planejada por Lúcio Costa e Oscar Niemayer, constituindo o corpo do avião no desenho urbanístico do chamado “plano piloto”, a separar as duas asas que congregam a parte residencial da capital. Por ela transitam autoridades, empresários e os milhares de funcionários responsáveis pela vida cotidiana do governo federal e local. Como já se pode antever, as fronteiras sociológicas do Ipea estão longe de ser definidas pelos limites de suas instalações, mesmo se incluirmos nessa

espacialidade seu escritório na cidade do Rio de Janeiro (onde também realizamos nossa pesquisa).²³

A circulação dos ipeanos, denominação prestigiosa atribuída na origem do Instituto aos seus técnicos em planejamento e pesquisa²⁴, pelos diferentes órgãos governamentais logo chamou a nossa atenção. Era frequente sua participação em reuniões, seminários e audiências com gestores de diferentes inserções institucionais dentro e fora de sua sede.²⁵ Desses encontros resultavam por vezes trabalhos de maior duração (projetos de pesquisa e publicações, por exemplo), mas também estudos e assessorias mais pontuais (pedidos de informação e avaliações técnicas de curto prazo, dentre outros). Além disso, boa parte dos técnicos de planejamento e pesquisa (os TP) atuam como professores em tempo parcial em instituições de ensino e, desde 2014, em um Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento (do próprio Ipea), criado especificamente para formar servidores da administração pública federal – na 1ª turma foram 24 e na 2ª, 34 mestres formados. Sua capilaridade também se espalhava pela sociedade civil organizada por meio, por exemplo, da construção de avaliações das estruturas de participação social nos diferentes Ministérios nos últimos anos (o que resultou em inúmeras publicações) e do mapa das organizações civis – todos esses “produtos” estão disponíveis na página da Instituição em meio a muitas outras produções dos TP²⁶. Vários ipeanos eram também cedidos para trabalhar em outros órgãos do

²³ O escritório do Ipea na cidade do Rio de Janeiro fica localizado num edifício na Avenida Presidente Antônio Carlos, no Castelo, centro da cidade, área onde passaram a se localizar algumas das principais repartições públicas federais desde as décadas de 20 e 30 do século XX. É importante lembrar que a cidade do Rio de Janeiro foi a capital do país entre 1763 e 1961, atravessando assim os períodos colonial, imperial e boa parte do republicano. Muitos edifícios daquela época se tornaram, com a transferência da capital para Brasília, repartições públicas estaduais. Nos seis andares que possui, o Ipea – RJ tem toda a infraestrutura material e tecnológica (incluindo a realização de reuniões via internet entre Brasília e o Rio de Janeiro) necessária a execução de suas atividades.

²⁴ Ver também nota 45 do capítulo 2.

²⁵ Infelizmente, tivemos poucas oportunidades de acompanhar essas reuniões, não podendo assim explorar essas relações em nossa etnografia. Ver mais adiante as dificuldades enfrentadas.

²⁶ Conferir em www.ipea.gov.br Em especial, o link Publicações.

governo. Os traços principais dessa dinâmica, é importante mencionar, não são novos e estiveram presentes desde a criação do Instituto, em 1964 – exceto a interface com a sociedade civil, que veio a ser gerada após o processo de redemocratização em nosso país. Assim, tínhamos de pensar formas de investigar a dinâmica de trabalho cotidiana que desse conta dessa complexidade e permeabilidade, considerando que, embora a delimitação desse tipo de universo seja um tema central das pesquisas em instituições, como já discutido anteriormente, o Ipea parecia nos apresentar particularidades. Afinal, se Riles (2007), ao investigar o Banco Central japonês sentiu-se em meio a interlocutores (burocratas) que partilhavam uma tradição de conhecimento similar à dela (acadêmica), em nosso caso, estávamos efetivamente entre colegas: entre pesquisadores e professores, muitos deles das ciências humanas e alguns das ciências sociais (um deles inclusive com formação em antropologia). Tendo clareza desta singularidade, a escolha recaiu em aprofundar nossa relação de similaridade com eles e, desde o início, em compartilhar nossas preocupações e desafios e, assim, construir os caminhos da pesquisa. Foi desta forma que em reuniões, nem sempre com objetivos metodológicos tão explícitos, acordamos duas estratégias de seguir suas redes ou, nas palavras de um dos TP, o então presidente do Ipea Sergei Soraes, seus “personogramas”: acompanhar um projeto de pesquisa sobre comunidades terapêuticas que acabara de começar, em conjunto com a Secretaria de Segurança do Ministério da Justiça e realizar entrevistas com pessoas de outras instâncias do governo federal por eles considerados como interlocutores importantes. Infelizmente, por razões que fugiram ao nosso controle, nenhuma delas deu os resultados esperados. Um dos membros de nossa equipe começou a participar do projeto sobre comunidades terapêuticas, mas a temporalidade da pesquisa se estendeu e, como tínhamos prazos institucionais do projeto a cumprir, não foi possível conciliar as duas pesquisas (a nossa e a deles). Já em relação às entrevistas com os interlocutores de nossos interlocutores de pesquisa, algumas foram realizadas, mas as mudanças políticas oriundas do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff terminaram por inviabilizar sua continuidade – às vezes, por dificuldades de agenda, em

meio à insegurança que se instalou na administração pública federal, outras pela “dança das cadeiras” que observamos, com as pessoas sendo deslocadas de suas funções, retornando à inserção de origem ou sem saber se seus projetos vinculados a determinadas políticas públicas continuariam a existir.

Tivemos, então, de trilhar o caminho a partir do que estávamos a ver e ouvir na investigação em curso dentro do Ipea. Nossa pesquisa teve como ponto de partida nossa inserção em uma das diretorias do Instituto. Começamos nosso processo etnográfico tendo como base a Diretoria de Estado, Instituições e Democracia (DIEST). Como discutido nos capítulos 1 e 2, nossa pesquisa resultou de um minicurso sobre Etnografia das Instituições, no qual foram lidos vários estudos antropológicos sobre instituições que suscitaram em alguns TP a indagação sobre a existência ou não de um ethos próprio ao Ipea²⁷. Assim, mantendo, nos termos da “visão vesga” evocada por Gellner e Hirsch (2001), um olho focado na preocupação que deu origem à nossa pesquisas e o outro a explorar possibilidades, começamos a investigação pelo cotidiano institucional. O desafio parecia ser, como brincou um dos TP, acompanhar seu trabalho, “olhando enquanto escreviam no computador”. Além de acompanhar seminários e discussões de artigos e projetos em desenvolvimento, avaliamos que ler seus escritos seria o equivalente a “olhar por cima de seus ombros enquanto escrevem”²⁸e, possivelmente, uma forma de dar sentido a determinadas situações etnográficas. Tais leituras nos permitiram também selecionar temas centrais aos pesquisadores do Ipea, ao longo de sua história, e constituíram a base para a redação dos capítulos 5 e 6, respectivamente sobre “planejamento” e “pobreza”. Pudemos compreender a forma como, em diferentes momentos, desenvolveram essas categorias e as

²⁷ O minicurso foi ministrado pela antropóloga que posteriormente veio a ser coordenadora da pesquisa “Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: uma etnografia institucional”, por meio da Chamada Pública PNPD nº 25/2013 – Ipea. Dentre os estudos lidos, estavam os de Castro 1990, Teixeira 1998 e Moura 2007. Este conjunto de leituras suscitou a referida indagação e mobilizou alguns TP a incentivar a produção dessa chamada pública, a fim de viabilizar a etnografia no Ipea, aproveitando a proximidade dos 50 anos da instituição.

²⁸ 1º Relatório de pesquisa, Bruner Titonelli Nunes, 5 de fevereiro de 2014.

transformaram em problemas sobre os quais caberiam algumas ações de governo — e, com frequência, as propuseram — e, assim, concluir que o que parecia estar em curso era a luta pela maneira legítima de se pensar o Brasil, pela construção do visível e do dizível, do que deveria ser quantificado (e como) e, por exclusão, o que deveria ser ignorado no debate sobre o país. Nesse percurso, o poder simbólico do Instituto ganhou contornos mais claros para nós: sua capacidade de apresentar em linguagem técnica determinadas dimensões do mundo, construí-las enquanto dificuldades prioritárias a serem superadas, dotar de racionalidade algumas intervenções e, assim, constituí-las enquanto “planos” e “políticas de governo”. A ênfase na dimensão significativa da atuação prática-discursiva desses técnicos em planejamento e pesquisa tornou mais complexa a dinâmica de poder em que se inserem as pesquisas aplicadas e, ao mesmo tempo, particularizou o processo de institucionalização do Ipea, a partir da configuração de símbolos, sentidos e valores que fizeram sua história e estabilizaram uma dada maneira de produzir conhecimento – sobretudo nos termos disciplinares da economia, um campo que se institucionalizou no Brasil simultaneamente ao próprio Ipea.

Desta perspectiva, no capítulo 4, buscamos compreender o que chamamos de “mito de origem” do Ipea, ou seja, uma narrativa que ouvimos muitas vezes em campo em conversas informais e, em especial, nas entrevistas, povoada por “pais fundadores” (Reis Velloso e Roberto Campos), valores originais (liberdade de pensamento no contexto do regime militar) e contribuições relevantes ao governo (planos de governo e políticas públicas). O livro comemorativo dos 40 anos do Ipea (D’Araújo, Farias, Hippolito 2005) constitui um registro escrito de depoimentos dos notáveis do Instituto e nos foi dado por um ipeano logo que começamos a rascunhar o projeto da pesquisa. Nele encontramos os elementos que enquadram a memória coletiva do Instituto ainda vigente no momento da realização da nossa investigação. Diante disso, era preciso interpretar suas afirmações e, sobretudo, seus silêncios. Afinal, como desenvolvemos no capítulo 1, o processo etnográfico é uma forma de produzir conhecimento que considera a pretensão de verdade

do que é dito e feito no campo, tomando-os como ponto de partida, mas em nada se confunde com o registro ingênuo ou inocente (Peirano 2016) do que nos dizem esses interlocutores. Fazê-lo seria não reconhecê-los como sujeitos de um diálogo argumentativo, em uma desconsideração moral não condizente com a antropologia, que apostava na sua renovação teórica por meio justamente de um processo etnográfico que admite a autoridade das interpretações locais e com elas se engaja²⁹ – em especial, se estamos lidando com pesquisadores das ciências sociais, como nós.

Tendo isto em mente, o percurso escolhido foi o de recuperar a configuração de instituições existentes no período correspondente à criação do Ipea, já que na memória discursiva (escrita e oral), o Instituto parecia ter surgido em um vazio institucional ou, nas palavras de Douglas (1998), enquanto instituição havia “esquecido” tal enquadramento. Para tanto, explicitamos essa preocupação em campo e buscamos livros de memória daqueles nomeados fundadores institucionais, artigos e livros sobre a história do Brasil na primeira metade do século XX e,
66 seguindo os caminhos sugeridos nessas leituras, enveredamos pela literatura sobre o surgimento do campo da economia em nosso país, da tecnocracia na América Latina e das instituições de ensino e pesquisa nesta seara à época. Deste mergulho em que partimos das memórias pessoais para delinear a configuração institucional, duas instituições destacaram-se nas relações de proximidade e distância que buscamos traçar, tomando o Ipea como foco: a Escola Superior de Guerra (ESG) e o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) – como pode ser lido no capítulo 4.

Se em um primeiro momento, a leitura de etnografias em instituições suscitou nos ipeanos efeitos no entendimento imaginativo de seu contexto local, por meio da noção de ethos, em um segundo momento, fomos nós que nos deixamos levar por uma categoria que se destacou na

²⁹ Hansen (2015) desenvolve uma instigante e polêmica reflexão na qual considera a teoria ator-rede de Latour e a virada ontológica de Viveiros de Castro como reafirmações da autoridade do antropólogo, em meio a um processo no qual os interlocutores de pesquisa dos antropólogos reivindicavam autoridade como intérpretes de seus mundos.

apresentação de si que nos fizeram (oral e escrita): o Ipea é como um “*think tank*”. Para compreender os sentidos desta metáfora, nos debruçamos sobre pesquisas que tinham por objeto instituições formalmente definidas como *think tank*, procurando entender o que estaria em jogo nessa representação do Ipea. Buscamos também organismos internacionais que classificassem os *think tanks* comparativamente em escala global para ver se o Ipea estaria incluído nessa classificação e, em caso afirmativo qual seria seu lugar nesses rankings. Neste percurso, encontramos artigos e capítulos de livro que nos revelaram a raiz militar da expressão, o debate normativo sobre que tipo de instituição poderia ser ou não considerada uma *think tank*, a inclusão do Ipea e seu enquadramento prestigioso no ranking produzido pelo “*Think Tanks and Civil Societies Program*” da University of Pennsylvania. Em outras palavras, alguns elementos pareciam indicar que esta seria uma boa pista a seguir: a referência militar original e, sobretudo, o fato de o Ipea ser reconhecido por agências classificadoras como um *think tank*. A tais afinidades contrapuseram-se idiossincrasias da instituição, afinal trata-se de um organismo governamental, o que o coloca em uma posição que, para os estudos mais normativos, não o permitiria ser considerado como tal.

67

No capítulo 2, refletimos delicadamente sobre a força desta metáfora, mas elaborando a posição do Ipea em termos relacionais na configuração de campos sociais (no sentido de Bourdieu) e não mais na configuração de instituições como fizemos no capítulo 4. Isto foi possível ao mapearmos as tensões internas tematizadas nas conversas e entrevistas e ao estabelecermos relações contextuais de proximidade e distância com os mesmos campos nos quais os *think tanks* foram inseridos nos estudos analisados: os campos da política, da produção do conhecimento, da mídia de massa e da economia. Assim o fazendo, logramos ver as tensões internas ao Ipea como trânsitos entre tais campos e, assim, configurá-las como um ethos cuja força reside não no consenso (como de início os ipeanos desejavam saber se existiria), mas na capacidade de transitar entre campos sociais e seus diferentes arranjos de poder ao longo do tempo e, assim, desenvolver

certa maestria em produzir renovadas bricolagens ao articular redes, construir alianças e selar acordos (Lash 1997). Neste sentido, à força da metáfora acrescentamos relações metonímicas, nas quais as fronteiras institucionais se tornaram cinzentas, e observamos que a categoria *think tank* parecia “esquentar” a reflexividade dos ipeanos, tendo como base um processo fundado em experiências relacionais (Fillitz 2015) de certo tipo: o estar posicionado in between.

As tensões e os arranjos relacionais com o campo da mídia de massa foram aprofundados no capítulo 3, no qual se explora a trajetória de produção de um tipo de documento: as Notas Técnicas. As NT são um tipo específico de documento da administração federal brasileira, voltado para a divulgação de um parecer a partir de dados e informações técnicas. Este parecer tem sua linguagem adaptada ao público que se deseja influenciar, seja este constituído por jornalistas, seja por funcionários com posições de mando. Em reflexão conjunta com o autor de uma Nota específica, Nunes perscruta as apreensões, 68 ressalvas e medidas tomadas na reescrita de um documento de cunho acadêmico, central na produção dos ipeanos – os Textos de Discussão – visando sua transformação em um escrito, neste caso especificamente, a ser divulgado para a imprensa. Neste percurso, a complexidade de tal empreendimento ganha relevo, indo muito além da simplificação da linguagem, e retoma tensões (abordadas no capítulo 2) que ganham então novos arranjos e sentidos: academicismo, desconexão institucional e midiatização, como expressão dos dilemas sobre “a que será que se destina o Ipea”. Examinando com o autor da Nota Técnica o debate dos ipeanos acerca da realização de assessoria para o governo ou de pesquisa a partir de uma agenda própria, constroem a categoria “senso de oportunidade” como um contexto no qual a investigação realizada em função dos interesses do pesquisador se encontra com a agenda política, em momento posterior, tornando-se, assim, uma oportunidade para influenciar o debate por meio da imprensa.

Tal oportunidade, entretanto, é sempre uma aposta tida como perigosa, pois a audiência, no caso os diferentes meios de comunicação, é vista

como possuidora de grande potencial para torcer os argumentos a fim de favorecer seu próprio posicionamento no debate. Daí que não se trata somente de mudar a linguagem do texto, sendo preciso também antecipar a recepção dos argumentos e reorganizá-los para tentar minimizar as apropriações que o autor considere indevidas. Aqui fica claro o quanto é importante considerar o processo de produção do texto e seu potencial de padronização (nos termos de Dorothy Smith), mas não menos relevante é a incorporação, na análise, das relações mediadas por textos, da audiência que o autor tem em mente e das antecipações de sentido que constrói sobre a recepção a ser feita – e, claro, as apropriações efetivamente praticadas. Em outras palavras, trata-se de abordar o documento textual como um tipo de relação entre forma e conteúdo impregnada de intencionalidades e expectativas de recepção que (se) redefinem tanto na construção do documento quanto no processo de produção de efeitos posteriores - não somente em termos instrumentais-informativos, mas também na atmosfera retórica que produz, no caso em questão, uma referência crítica ao debate sobre a “racionalização da máquina pública”, em 2015. Este capítulo, mas também os capítulos 5 e 6 que apresentaremos a seguir, referem-se ao idioma institucional como produtor de problemas legítimos, apontando para a importância dos “textos” no Ipea e o quanto isto nos contagiou e engajou.

A preocupação com a racialização das estruturas do Estado não é, contudo, uma questão eventual na existência do Ipea, mas está no próprio cerne da noção de planejamento que deu origem à criação do Instituto. Seria um equívoco, no entanto, não considerar os diferentes sentidos que o “planejamento” assumiu desde 1964. O capítulo 5 mapeia tais mudanças nos documentos produzidos pelos ipeanos, ao longo desse período, e busca compreendê-las em um duplo movimento: a uma hermenêutica interna aos textos articula o processo histórico em que tais documentos foram gerados. Afinal, estamos tratando de textos que eram planos governamentais, ou seja, propostas de articulação ministerial e políticas de desenvolvimento com elaborações e ênfases distintas, a depender do horizonte político e econômico que

distinguiu os governos ao longo dos 50 anos de vida da instituição: o regime militar, a Nova República (até 2002) e os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). Buscamos, assim, desenvolver uma leitura crítica das categorias em contextos nos quais o etnógrafo considera cuidadosamente a maneira como as elaborações feitas pelos sujeitos ontem e hoje no Ipea, ao mesmo tempo, são e não são restritas aos constrangimentos históricos nas quais ocorreram. Com esta afirmação aparentemente paradoxal, queremos destacar que, se as reflexões propostas como planejamento (capítulo 5) ou como combate à pobreza (capítulo 6) nos planos de governo, são sujeitas às condições materiais e de produção do conhecimento de seu tempo, são também parte de uma dinâmica de poder³⁰ nas quais sujeitos (coletivos e individuais) estão em disputa e, portanto, suas ações e articulações não estão deterministicamente definidas. Sendo wittgensteiniano, formas de poder implicam jogos de linguagem específicos, de modo que segui-los e a seus efeitos constitui um caminho profícuo para adentrar o universo polissêmico e muitas vezes opaco dessas relações.

70

Continuando nesse caminho, no capítulo 6, analisamos a categorização da “pobreza” pelos ipeanos, mapeando a construção de sua influência na elaboração, implementação e discussão dos principais programas e políticas estatais de combate à pobreza e à desigualdade, desde o regime militar. Em ambos os capítulos, trazemos controvérsias, documentos e depoimentos de forma a não perder de vista o entrelaçamento de pessoas, ideias e valores que, imersos em processos históricos, potencializam transformações e conferem dinamismo aos processos de institucionalização do Ipea e dos “problemas” de planejamento e pobreza em nosso país - com desdobramentos em fluxos ampliados. Afinal, as ordenações institucionalizadas (como comunidade de conhecimento e moralidade) são estabilizações particulares, contextuais, conflituosas e dinâmicas, concebidas como um “work in progress”, mas que não reduzem as instituições (ou as culturas, como

³⁰ Para os interessados em uma reflexão sistematizada sobre a noção de poder, sugerimos Lukes 2005.

bem alertou Hannerz) a performances individuais. Para observar os indivíduos nas instituições, sem perder de vista a própria instituição, nos inspiramos nas reflexões de Elias (1994), para quem não é possível considerar a sociedade sem indivíduos e vice-versa. É preciso olhar para os indivíduos em sociedade e, usando a metáfora da dança, buscar a configuração na qual seus movimentos se inserem e, simultaneamente, a constituem. Este foi o norte que inspirou nossa escrita tecida em um vai e vem entre documentos e pessoas, espaços e tempos e, sobretudo, entre nós-pesquisadores e eles-pesquisadores.

Por fim, tais movimentos nos permitiram avançar na compreensão de duas dimensões centrais para o estudo das instituições. A primeira refere-se às relações entre ethos, história e relações de poder em um traçado no qual retomamos a pergunta dos ipeanos – temos um ethos? – e recuamos no tempo (via documentos e memórias), localizando a instituição nas diferentes configurações que marcaram a vida de nosso país, principalmente desde os anos 1960. A segunda ocorreu por meio da exploração do Ipea como uma instituição *in between* e das tensões daí decorrentes — o que, por sua vez, nos levou a destacar a relevância da fabricação das fronteiras internas ao Estado no trânsito entre produção de conhecimento e ação política na construção de pesquisas aplicadas, observando que, também nesses processos, a demarcação de distâncias relativas entre sociedade, mercado e Estado se atualiza, sendo negociada contextualmente e possuindo efeitos variados – inclusive sobre as consideradas fronteiras externas.

PARTE I

Das pessoas aos documentos

Capítulo I

Pesquisando “entre” pesquisadores. Novos desafios ao fazer etnográfico?

75

Por

Andréa Lobo³¹

Carla Costa Teixeira

Para a construção do conhecimento antropológico, estudamos com e entre pessoas. Tal como aprendido nas primeiras lições de antropologia, e amplamente repetido em nosso processo de formação, o trabalho de campo antropológico consiste em chegar em algum lugar e negociar com as pessoas a permissão para entrar em suas vidas. É incrível, mas muita gente se dispõe a fazer exatamente isto: permitir que compartilhemos seu cotidiano nos ensinando o que é relevante perguntar.

³¹ Andréa Lobo foi coordenadora da equipe de pesquisa de Brasília e generosamente aceitou escrever com Carla Costa Teixeira este capítulo.

Normalmente associamos tal conjunto de ações a um tipo específico de interação, o “tipo Malinowski”, apresentado na introdução dos Argonautas do Pacífico Ocidental (1976), na qual o autor sistematizou as diretrizes do que viria a se constituir como um dos pilares metodológicos para a pesquisa em antropologia, a observação participante. Anunciada como uma experiência singular, marcada pelo deslocamento do pesquisador, uma relativa solidão e, posteriormente, apresentada em uma estratégia narrativa dialógica que conecta a credibilidade do relato à experiência individual do trabalho de campo por ele realizado, ela será posteriormente associada à autoridade etnográfica (Clifford, 1998).

Apesar de muita tinta já ter sido gasta em reflexões sobre este modo de fazer pesquisa em antropologia, seus limites e possibilidades (Marcus 1991, 1995; Clifford, 1998; Castilho, Souza Lima & Teixeira, 2014b; Lobo 2016), ao menos no contexto brasileiro, este ainda é o tipo de pesquisa que marca a formação dos estudantes em cursos de antropologia em nível de graduação e pós-graduação – e não somente no contexto

76 brasileiro. Como nos chama a atenção Oliveira Filho (2004), ao situar o momento singular atual da antropologia e a formação universitária de nossos jovens antropólogos, o que se produz é um descompasso, um mal-estar entre a formação e as condições efetivas sob as quais se faz pesquisa antropológica nos dias de hoje. Tal como salientado pelos organizadores da coletânea Antropologia das práticas de poder, as imagens ainda em voga de distanciamento, objetividade, demarcação entre pesquisador e seus nativos pouco ajudam quando, na realidade, variadas formas de relação com instâncias de poder são condicionantes da pesquisa (Castilho, Souza Lima & Teixeira, 2014b: 09).

Este livro resulta de um tipo de esforço de pesquisa que, de alguma forma, se distancia do “tipo Malinowski”, ao nos aventurarmos em uma pesquisa realizada em uma instituição pública, entre pesquisadores e em equipe – este lugar, estes interlocutores e este “nós” colocam a presente pesquisa em um contexto muito particular no que concerne aos compromissos, desafios, negociações, imperativos éticos, sentimentos e possibilidades. Nesse sentido, encaramos tal esforço de pesquisa como

uma oportunidade de somar às reflexões metodológicas sobre os mundos das elites políticas, administrativas, universitárias e corporativas e as consequentes negociações, construções de posicionamentos que marcam a inserção dos pesquisadores nos contextos up (Nader, 1972).

Neste capítulo, pretendemos, portanto, refletir sobre a experiência de pesquisa no Ipea. Como já apresentado na introdução, se esta é uma instituição integrante da máquina estatal brasileira, não é qualquer instituição. Isto não só por sua singularidade constitutiva, a ser explorada detalhadamente nos capítulos que seguem, mas principalmente porque os ipeanos não se pensam como servidores públicos quaisquer, muito menos como burocratas ou técnicos, mas como intelectuais. Foi na relação com eles, os ipeanos, que ao longo da pesquisa nos percebemos em um lugar muito particular no debate sobre as etnografias das instituições, da burocracia estatal (ou etnografias up ou em contextos de elite). É sobre este lugar sui generis que o fazer pesquisa entre pesquisadores e intelectuais do Ipea nos colocou, que vamos refletir nas páginas a seguir.

77

O capítulo está dividido em quatro partes. Iniciamos por um breve levantamento do debate mais geral sobre as etnografias em contextos de elite para inserir a experiência de fazer pesquisa no Ipea. Interessamo-nos sobretudo refletir sobre as dimensões das negociações, da empatia e do tipo de diálogo que se estabeleceu entre pesquisadores e pesquisados. A seguir, adentramos em uma descrição mais detalhada desta experiência, apresentando nossas rotinas, espaços de negociação, enfrentamentos, dilemas. O intuito é aproximar o leitor das tais condições objetivas da pesquisa, no sentido de contribuir para a compreensão das especificidades dos estudos de estâncias estatais, tornando mais visíveis os desafios que vivemos e propiciando reflexões a partir das singularidades existentes nesse universo de pesquisa. Ao apresentar nossas rotinas, nos debruçamos no universo das técnicas de pesquisa que lançamos mão para captar sentidos e significados do mundo dos ipeanos. Enquanto sujeitos de elite dotados de um capital sem par, eles nos desafiaram a criar estratégias de aproximação que

serão aqui apresentadas para partilhar com o leitor alguns desafios e soluções que podem ser comuns a outros universos de pesquisa. Na sequência, exploramos o lugar da pesquisa documental e suas importantes relações com a história e a memória institucionais. Por fim, esboçando alguns desdobramentos, nos perguntamos sobre o que fica dessa experiência. O que devolver para o debate sobre etnografias “up” quando não pesquisamos para cima ou para baixo, mas entre?

Etnografias e seus significados

A etnografia, perspectiva que distingue a antropologia no campo das ciências sociais, tem sido com frequência confundida com o trabalho de campo intensivo, a observação participante ou, quando o pesquisador é parte do próprio universo, com a participação observante (Silva, 2005).

- 78 Em outras palavras, para alguns, a etnografia seria uma técnica de coleta de dados ou, na melhor das hipóteses, uma metodologia de investigação a ser utilizada entre tantas outras que compõem as chamadas “pesquisas qualitativas”. Se esta compreensão tem sido a mais recorrente nas investigações realizadas por cientistas cuja formação ocorreu em outros campos disciplinares, tampouco se encontra ausente no seio da própria antropologia.

Em interessante debate publicado na *Hau - Journal of Ethnographic Theory*, Tim Ingold nos provoca com o título de seu paper “Antropologia contra Etnografia” (2017). Logo de início, o autor esclarece seu ponto: a etnografia - se entendida como um “relato” que tem por objetivo prestar contas da vida como é vivida, experimentada por um povo, em algum lugar, em algum momento - pode ser sensível, contextualizada, ricamente detalhada e fiel ao que descreve. Portanto, se assim for, a boa etnografia tem qualidades admiráveis (2017:22). Seguindo seu argumento, Ingold seria contrário a uma perspectiva da etnografia como o propósito da disciplina, “tudo e o fim da antropologia”, ou seja, a redução da antropologia ao acúmulo de estudos/relatos etnográficos.

Ao defender a necessidade de uma diferenciação, de uma não confusão ou complementaridade entre a etnografia e a antropologia, o autor sai em defesa da primeira, distanciando-se daqueles que transformam a vida das outras pessoas em “casos” e que percebem a etnografia não como um fim digno em si, mas como um meio para a generalização antropológica (:25).

Sem dúvida, a concepção de etnografia que orienta o trabalho da equipe responsável pela investigação ocorrida no Ipea se aproxima da perspectiva que Ingold constrói como argumento central.

A etnografia institucional do Ipea assenta-se na etnografia concebida como uma forma de construção de conhecimento científico que tem como marco distintivo a relação entre o pesquisador, os sujeitos investigados e o esquema mental orientador da construção de hipóteses, questões e categorias próprias à trajetória do investigador. Uma relação que, nas palavras inspiradas de um dos fundadores da antropologia moderna, Malinowski, implica certa postura por parte dos antropólogos: “levar a sério o ponto de vista nativo”. Tal postura de observar em profundidade os sentidos atribuídos ao mundo pelos sujeitos que nele vivem requer que cada antropólogo, em todo e qualquer contexto de investigação, reconheça o potencial de verdade que contêm.

Para tanto, é preciso questionar mutuamente as explicações e a compreensão trazidas pelo antropólogo (a partir de sua trajetória teórica, de pesquisa e experiência pessoal) e aquelas expressadas (em práticas, reflexões, visões de mundo e valores) pelos sujeitos de pesquisa. Trata-se, portanto, de uma redefinição das condições de produção do conhecimento que almeja produzir, mesmo que momentaneamente isto implique inversões hierárquicas entre conhecimentos tidos como “locais” ou “ingênuos” e aqueles denominados “universais” ou “científicos”. Aposte-se, assim, que tais inversões constituem a condição central para a renovação e a ampliação dos horizontes de compreensão do repertório humano de conceber e interagir no mundo: meta por excelência de certas ciências sociais, em particular, da antropologia.

O que pretendemos com estas ponderações iniciais é destacar que, dentre os desafios desta pesquisa, buscamos nos beneficiar de modo efetivo da perspectiva de que é parte integral da nossa concepção do fazer etnográfico, o exercício constante e sistemático de redirecionar a pesquisa a partir do que se apreende do diálogo com os sujeitos pesquisados. Isto para nós não é simplesmente uma questão de método, mas um pressuposto epistemológico. Tal como exposto por Ingold (2017), é a diferença fundamental entre o de/sobre e o com — ou seja, praticar uma antropologia que estude com as pessoas e não sobre elas — que permite compreender que o trabalho de campo é uma maneira de aprender, e essa aprendizagem, como bem sabemos, pode ser transformadora (2017:25) da personalidade total do antropólogo e da própria antropologia. Assim, indo além do argumento do autor, tal prática certamente pode ser transformadora para ambos se o pesquisador colocar em diálogo não somente os dados ou distintas visões de mundo e modos de vida (trazendo seu próprio mundo para o diálogo), mas se dialogar com seus interlocutores sobre seus insights, suas interpretações, suas hipóteses, dando oportunidade ao outro de pensar sobre si mesmo.

Dito isto, nosso interesse aqui é esboçar as supostas especificidades de se fazer pesquisa em contextos up, trazendo em forma de questões algumas reflexões que demarcam o senso comum do fazer pesquisa com elites, quais sejam: as relações de poder se invertem? Os grupos pesquisados são aqueles com os quais você não tem empatia? É preciso “ter estômago” para estudar tais grupos? Ou simplesmente, são pesquisas limitadas, uma vez que as técnicas mais utilizadas são a análise de documentos e entrevistas, não havendo a imersão que a observação participante, tão associada ao fazer etnográfico, possibilita em outros contextos? Após um sobrevoo da literatura sobre pesquisas com elites, estas nos parecem questões muito comuns. Esperamos que nossa experiência de fazer pesquisa no Ipea possa acrescentar novos elementos ao debate e, quem sabe, desmistificar alguns tropos.

Em que pese a relevância da observação participante que qualifica a etnografia na antropologia, a singularidade esboçada nas questões

acima já antecipa a necessidade de se propor estratégias de campo alternativas, bem como de se sistematizar adequações de procedimentos consagrados. A multiplicidade de contextos e dispositivos discursivos, as conexões sincrônicas e diacrônicas entre níveis e sujeitos de interação, as descontinuidades estratégicas reveladas entre práticas e normas somam-se às transformações das relações de poder entre pesquisadores e pesquisados para desafiar a imaginação etnográfica.

Se a característica da etnografia é produzir conhecimento em contexto, há que se considerar que os conhecimentos locais com os quais estamos lidando, em uma etnografia como a realizada no Ipea, têm uma localização e condições de produção que não pertencem apenas ao mundo da vida cotidiana ou aos imponderáveis da vida real a que se referia Malinowski. Os arranjos socioespaciais são distintos, não há um único ambiente social em que se possa passar longo tempo convivendo com estes interlocutores a fim de capturar o ponto de vista nativo, mesmo se postos no plural. Há que se considerar, ainda, que a ambição etnográfica não se esgota em realizar pesquisa participante nem em descrever mundos cotidianos, mas sim em compreender contextos dinâmicos de experiências vividas e, por tal procedimento, lograr construir conhecimentos locais que desafiem formas naturalizadas de se conceber o mundo, mesmo quando, como colocaram Gupta e Ferguson (1999), os espaços não mais coincidam com localidades circunscritas.

81

Desta perspectiva é que se tem proposto um novo vocabulário para falar de procedimentos de investigação nestas situações etnográficas que vêm suscitar reflexões sobre estratégias à mão que nós, antropólogos, parecíamos manter no fluxo impensado da experiência de campo. Dentre tais reflexões, destacamos a sistematização das estratégias de pesquisa narradas por pesquisadores do mundo up, realizada por Carla Teixeira no capítulo que compõe a coletânea Antropologia das Práticas de Poder (2014). Tais estratégias consistem em:

- 82
- 1.** o “engajamento polimorfo”, proposto por Gusterson, que aponta para a necessidade de se buscar conviver e estar em contato com os informantes em diferentes locais, para além daqueles nos quais interações estariam mais diretamente vinculadas ao recorte de pesquisa, ou seja: se o lócus privilegiado é uma instituição, propõe-se o convívio com seus funcionários também em relações de sociabilidade, reuniões familiares etc. (Gusterson 1997);
 - 2.** a “etnografia multi-localizada” de George Marcus, que propõe que o etnógrafo desenvolva alternativas que lhe possibilitem construir um universo/problema de pesquisa que existe e que atua disperso espacialmente, por exemplo, seguindo as pessoas e as coisas envolvidas neste universo (Marcus 1995);
 - 3.** a “etnografia de interface” proposta por Sherry Ortner que, ao reelaborar a etnografia de eventos, aponta para a participação observante em ocasiões nas quais os sujeitos investigados se apresentam ao público como forma de lidar com a tendência ao fechamento de certos universos de pesquisa que dificultam a entrada de estranhos para realizar observação participante e que zelam pelo segredo de seus mundos (Ortner 2010).

Foi em diálogo com estas perspectivas que seguimos para o campo no Ipea. Se concordamos com Trouillot (2001) que o “Estado”³² é um conjunto de práticas, processos e seus efeitos, entendemos que precisamos seguir tais processos e práticas sem preconceitos sobre os lugares ou as formas de encontros que adentraremos para estudar. Este era nosso desafio inicial quando olhamos para o Ipea ainda com certo distanciamento. Se muitos vão a campo imbuídos da romântica

³² Quanto ao uso do termo entre aspas, ver nota 14 no capítulo de Abertura

imagem da chegada em uma praia deserta, a nossa era mais próxima à de Nader (1972), que desafia os antropólogos a abandonar o pressuposto da empatia e olhar para “cima”.

Entretanto, se é certo que não encontramos no Ipea um ambiente paradisíaco, tampouco era um lugar de hostilidade. De alguma forma estávamos entre próximos, mas não tão próximos assim. Explicando: tal como é usual no trabalho de campo, o nosso também foi marcado por proximidades e distanciamentos, pelo constante exercício de negociar espaços e limites entre pesquisadores e pesquisados, e por dilemas éticos. O fato de elaborar mais cuidadosamente esses pontos nos permitirá esboçar reflexões sobre o lugar sui generis do Ipea e dos ipeanos.

Comecemos pelas proximidades e distanciamentos. Uma das questões que permeiam os estudos em instituições é àquela relativa ao acesso³³. Se, por um lado, o problema do acesso é parte da natureza mais geral do trabalho de campo, em ambientes institucionais “fechados” (Ortner, 2010), pode inviabilizar a pesquisa ou, como no caso de Ortner (2010) e Gusterson (1997), exigir a formulação de estratégias diversas tais como as “etnografias de interface” e o “engajamento polimorfo”. Ou seja, estratégias de interação com os interlocutores em lugares dispersos, por formas virtuais, coleta de dados eclética e por diferentes caminhos.

Em nosso caso, conforme detalharemos no próximo item, a pesquisa foi resultado de uma aproximação inicial entre Carla Teixeira e a Diest, Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, no âmbito de um interesse dos membros desta Diretoria por novos caminhos metodológicos e pela “etnografia institucional”. Após se aproximarem de estudos sobre instituições, alguns se

³³ Mosse (2006) indica que o problema do acesso está resolvido com o ingresso de antropólogos em instituições não acadêmicas, desenvolvendo-se um campo de “insider ethnography” das organizações e políticas públicas. Mas, como bem ressalta o autor, resolvido o problema do acesso são criadas novas fronteiras, passando-se daquelas que nos mantinham fora para aquelas que nos mantêm dentro (:936).

organizaram internamente para que o Ipea abrisse um edital para a realização de uma etnografia institucional do próprio Instituto.

Certamente este tipo de entrada nos colocou em uma relação privilegiada em diversos sentidos. Primeiro, em relação ao acesso aos dados e à interlocução com parte dos TP que, por sua vez, nos levavam a outros. Porém, mais importante do que isso, era o interesse deles pela pesquisa, uma curiosidade e um engajamento intelectual com a própria ideia da investigação, que percebiam como um projeto interessante (Ortner, 2010: 218) – isto permitiu um tipo de diálogo que se aproximava antes da ideia de “study sideways”, “studying people” (Ortner, 2010) do que de “studying up” (Nader, 1972). Tal como Ortner, percebemos muito rapidamente que estávamos estudando não só (com) nossa própria classe, mas (com) nossa própria “fração de classe”, no que diz respeito às “knowledge classes”.³⁴

84

Seu interesse pela pesquisa constituiu a base de um tipo de cooperação que nos permitiu partilhar um mundo de informações e de representações sobre a pesquisa acadêmica, de tal forma que fez de nosso diálogo algo genuíno. É nesse sentido que nos aproximamos da noção de “studying sideways” de Ortner, ou seja, um tipo de relação de pesquisa que reconhece uma relativa cumplicidade entre “nós” e nossos interlocutores.

Não é preciso muito esforço para concluir que se essa entrada no campo e o tipo de relação que daí se desdobrou nos abriram muitas portas, também nos impuseram riscos e limites. Não tivemos a barreira do acesso – as portas estavam abertas, éramos bolsistas do Ipea, as pessoas interessadas, os dados disponíveis – mas, em alguns momentos, nos

³⁴ Se observarmos o background sociopessoal de nossos entrevistados, tal como se verifica para os pesquisadores das instituições acadêmicas, estamos diante de intelectuais, doutores e pós-doutores formados por instituições de renome nacional e internacional. Em sua maioria, possuem currículum cadastrado no Sistema Lattes, são autores de livros e/ou artigos em revistas científicas etc.

víamos enredados nas redes do grupo que nos abriu as portas e com dificuldades para ampliá-las. Aqui também não há muita novidade, ficar preso às redes dos outros é um desafio clássico do trabalho de campo. Lobo (2016) refletiu sobre essa questão ao estudar dinâmicas familiares e de parentesco em Cabo Verde, quando, seguindo as dinâmicas de rumores e rivalidades que “fazem relações familiares” em uma pequena vila do arquipélago, percebeu que estar vinculada à família A a transformava automaticamente em inimiga da família B – de pessoas que nem sequer conhecia até então. Se entendemos que o ambiente institucional, tal como o familiar ou o comunitário, é igualmente permeado por relações de poder, de disputas, movido por rumores, “panelinhas”, “bandos” ou “confrarias” (Aguiar, 2019), o leitor pode concluir que tivemos que lançar mão de estratégias que ampliassem nossos acessos e nossas redes. Estar em equipe foi fundamental aqui, pois nos permitiu trabalhar em diversas “frentes de ataque”. Por exemplo, enquanto Bruner Titonelli aprofundava nossas redes na Diest e Lilian Chaves circulava pelos diferentes andares e diretorias, nos dividíamos na participação de eventos diversos etc.

85

Se desvencilhar do caminho seguro de nossa rede inicial nos levou a algumas situações de hostilidade para com a pesquisa, em grande parte pela falta de entendimento do que viria a ser “essa tal de etnografia”, mas também pelo desconforto dos pesquisadores ao se perceberem “objetos” de pesquisa. Com algumas poucas pessoas – na realidade, em nossa experiência direta, lembramos apenas de uma – nunca conseguimos a tão sonhada entrevista e de outras ouvimos advertências sobre o “uso e a publicação” dos nossos dados.

Outro limite a ser abordado tem a ver com o perigo de se tornar um “etnógrafo cúmplice” (Ortner, 2010) – abertamente cuidadoso na situação de entrevista, tímido no que escreve, querendo agradar e impressionar os informantes (:226). Em nosso caso, não se tratava de uma cumplicidade no sentido de se aliar a algo moralmente questionável, mas de um risco de ficar refém não só de uma visão do Ipea muito particular a um grupo, mas também da expectativa que eles nutriam em

relação à pesquisa. Por mais de uma vez, ouvimos que nossa pesquisa seria a solução para os problemas da instituição: “esta pesquisa vai revelar o que outras pesquisas não revelam” (TP, 29 de abril de 2014). Como resposta, não medimos esforços em partilhar nossos dados, nossas metodologias e hipóteses interpretativas. Isto porque, se, como já dissemos, partilhávamos um capital de conhecimento, não se tratava de um campo livre de hierarquias e disputas, afinal, éramos antropólogos em meio a economistas, engenheiros, estatísticos, cientistas políticos etc.; e certamente nossa posição era de próximos distantes, e talvez para alguns, de próximos inferiores.³⁵ Por outro lado, éramos acadêmicos, oriundos de universidades públicas bem conceituadas (UnB e UFF) e de um programa de pós-graduação de renome nacional e internacional (UnB) e, apesar dos pesares, o discurso de excelência (Krautwurst, 2013) era nosso campo partilhado e garantidor da relação de autonomia que acreditamos ter construído ao longo da pesquisa.

Por fim, cabe trazer aqui outro debate que permeia as reflexões sobre o tipo de etnografia que aqui sistematizamos, aquele relativo às questões éticas. Se são muitos os desafios dos antropólogos no que diz respeito às mudanças nas relações em campo, faz-se necessário refletir sobre como essas novas relações passam a moldar, primeiro, a escrita antropológica e, segundo, as próprias relações no campo.

Como já abordado por diversos autores (Marcus, 1995; Mosse, 2006; Ingold, 2017), o necessário debate sobre a autoridade etnográfica dos anos 1990 transformou relações e, de muitas formas, aproximou antropólogos do seu “outro”. Como observa Mosse (2006), por um lado, construímos laços, relações, equidade com os sujeitos de pesquisa, o que, em alguma medida, nos torna “templated by the field” (2006:936). Paralelamente, temos o movimento de “desenfronteiramento” ou

³⁵ A questão da hierarquia entre as áreas de formação não se configurou efetivamente como uma disputa entre “nós” e eles, mas sempre esteve lá, inclusive nas disputas internas à instituição, que assumem diversas faces, para além do que podemos chamar de ciências duras versus soft. Tais disputas assumem dimensões de gênero, raça, classe social e enquadramento institucional.

multisituamento do campo (Marcus, 1995), ao incluirmos redes e conexões que perpassam do regional ao transnacional. Como afirma Mosse, no limite, estamos todos “at home”.

Seguindo o argumento dos autores, com tais mudanças, que acabaram por transformar a estrutura da prática etnográfica, atualmente nos vemos confrontados à natureza relacional do conhecimento antropológico, ou seja, nossos sujeitos não são mais objetos ou “casos” (Ingold, 2017) que possuímos. Há sim a consciência clara nos dias de hoje que o que os antropólogos sabem é inerente à relação com aqueles que estudam (Mosse, 2006; Ingold, 2017). Portanto, o desafio é mais do que ético, é epistemológico. Na verdade, em relação à narrativa ética dos anos 1990 sobre a descrição etnográfica, às mudanças das metáforas sobre as relações no campo (de coletas de dados para diálogo e, recentemente, para colaboração ou amizade) e às formas de se referir ao outro (nativo, informante, interlocutor, amigo), estamos de acordo com Mosse e Marcus quando afirmam, em momentos e com propósitos distintos, que nada disso é solução quando estamos em universos multisituados, ou quando os informantes são oficiais de uma grande empresa transnacional, agentes estatais ou banqueiros.

As oposições verificadas e diluídas nos anos 1990 – eu/outro, sujeito/objeto, aqui/lá, up/down – assumem novas facetas nos dias de hoje. E, se isso serve para toda a comunidade de antropólogos, para os que estudam cenários como o Ipea e pessoas como os ipeanos, as relações no campo ganham outros dilemas éticos que persistem para além do campo, o que coloca o distanciamento pela escrita em questão. Não é somente uma questão de “eles nos lerem”, pois estamos entre pares, é também uma questão da nossa postura diante deles.

Ao tratar das relações de poder no campo, ao se pesquisar entre elites, especialmente elites políticas, Teixeira, Cruvinel e Fernandes (2020) nos convidam a refletir sobre a especificidade desta relação de poder e da nossa atitude enquanto pesquisadores. O que os autores nos instigam a pensar é que, diante de negativas, recusas, não ditos e outras tantas situações às quais somos confrontados em campos up,

nossa resposta vai no sentido de desqualificar esse outro, não havendo, em geral, nessas situações, um esforço para compreender o ponto de vista nativo, a lógica daquelas interpelações, diferente da reação que os antropólogos costumam ter quando estudam comunidades ou outros contextos “subalternos” (2020:04). Certamente, as diferenças aqui estão menos nas relações de poder a depender do nosso campo de interlocução, e mais na forma como nos posicionamos em ambas as recusas: reconhecemos a legitimidade das barreiras impostas pelas “comunidades” ou “movimentos sociais” e a negamos aos socialmente bem posicionados ou, melhor dito, àqueles que se encontram em posição dominante nas relações de dominação (2020:07). Pensadas sob este ângulo, as tão discutidas barreiras etnográficas nos estudos up deixam de ser físicas e, sobretudo, unilaterais e devem ser consideradas como um tipo de interação social entre pesquisador e interlocutor da pesquisa.

Foi nessa direção, a de construir um tipo de relação baseada em 88 aprofundar a similaridade com nossos interlocutores em termos de inserção no mundo, que assumimos como postura epistemológica (portanto, mais do que ética) o exercício sistemático de expor nossas interpretações em público, por meio de relatórios, seminários e apresentações mais ou menos formalizadas. Isto poderia produzir efeitos imediatos: primeiro, um efeito antissocial, ou seja, quebrando relações no campo (Mosse, 2006). Felizmente não houve uma ruptura, apesar de a abertura pública dos dados e das nossas interpretações parciais sobre os mesmos ter provocado algumas objeções e demandas que tivemos que negociar ao longo da pesquisa. O mais interessante a ser mencionado aqui foi o fato de que, por meio da partilha de interpretações, especialmente nas ocasiões dos seminários, vivemos a incrível experiência de observá-los refletir sobre os dados apresentados, pensando e debatendo sobre si, sobre seu próprio mundo. O efeito gerado nesses momentos foi cíclico, pois o processo de compartilhamento da escrita converteu-se em novos dados, em novos rumos interpretativos, sendo, portanto, rico para ambos os lados.

Explorando o como: pesquisa em equipe, rotinas, eventos

Foi com inspiração nestes debates que conduzimos a pesquisa com os Técnicos de Planejamento e Pesquisa (TP) do Ipea. Tal como já salientado na introdução, eles foram os interlocutores privilegiados em nossa tentativa de, primeiramente, discutir a existência de um ethos institucional compartilhado, em meio ao que muitos identificavam como uma crise de identidade dos “ipeanos”. Tal objetivo inicial desdobrou-se na ambição de explorar, por um lado, os sentidos da inserção institucional para aqueles que a encarnam e, por outro, abordá-la como uma instituição que não é apenas um instrumento de governo, uma vez que, por suas características e inserções, tem efeitos mais complexos nos processos estatais e nos critérios de legitimidade da produção de conhecimento.

Em relação à pesquisa, podemos dividi-la em dois momentos principais: (1) um primeiro no qual contávamos com uma equipe de pesquisadores doutores, pós-graduandos e graduandos coordenados por Carla Costa Teixeira, num total de seis pesquisadores em Brasília e três no Rio de Janeiro, cidade onde o Ipea mantém um escritório. Por razões diversas, a equipe se dispersou e, (2) em um segundo momento, demos continuidade à pesquisa com quatro pesquisadores, um no Rio de Janeiro e três em Brasília.

O leitor deve concordar que, já aqui, temos um grande desafio. Realizar pesquisa em equipe, em uma disciplina que tem como uma de suas marcas a produção individual, autoral e preferencialmente solitária do pesquisador é por si só desafiador. E como qualquer desafio, nos coloca diante de limites e possibilidades.

No que diz respeito às oportunidades, estar em equipe nos possibilitou trabalhar em diversas frentes e de forma simultânea em: levantamentos documentais (impressos e virtuais), conversas com pesquisadores, com os TP das diferentes diretorias, mapeamentos das publicações

institucionais, das teses e dissertações sobre o Ipea e outras instituições similares, mapeamentos das notícias na imprensa – além de todo o importante material que celebrou os aniversários do Ipea (com destaque para o livro 40 anos do Ipea, organizado pelo CPDOC, com depoimentos das figuras-chave de sua história e publicado em 2005). Nossa esforço inicial consistiu em perceber o instituto a partir de dentro, da perspectiva dos ipeanos, dos documentos produzidos, da rotina de trabalho e dos “eventos críticos” ocorridos no período.

A ênfase nas conversas com os TPs e o acompanhamento das atividades internas do Ipea foi, portanto, a tônica do primeiro ano de pesquisa. As rotinas próprias à instituição, bem como a qualificação de seus membros, demandaram um período inicial de aprendizagem e legitimação, no qual as equipes de Brasília e do Rio de Janeiro foram construindo e testando instrumentos adequados. O acúmulo de informações possibilitado pelas entrevistas e pela observação/participação foi essencial para o desenvolvimento da pesquisa, permitindo compor um quadro razoavelmente acurado da instituição.

90

Cabe aqui destacar o fato de que parte da equipe teve a possibilidade de trabalhar dentro do Ipea, com sala, telefone, e-mail institucional e acesso autorizado não somente ao espaço físico da instituição, mas também à intranet, à agenda Ipea etc. Normalmente, em etnografias sobre instituições, tal tipo de entrada só é possível quando o pesquisador vive a delicada posição de ser ao mesmo tempo funcionário/servidor/consultor e pesquisador. Mas o Ipea não é qualquer instituição. Enquanto espaço privilegiado para a pesquisa, o Instituto beneficia-se de uma política de bolsistas contratados por períodos determinados, para compor as equipes das pesquisas em andamento, sempre coordenadas por um TP que, por meio de editais e a depender do orçamento de seu projeto, pode selecionar pesquisadores em diferentes níveis de formação (inclusive profissionais de referência) para compor sua equipe.

No caso específico da nossa pesquisa, este foi o enquadramento que possibilitou não somente sua própria realização, mas uma entrada

plena na vida cotidiana de uma das diretorias do Ipea, a DIEST. Elaboramos um projeto que tramitou por um longo período em meio aos procedimentos burocráticos internos ao órgão. Quando aprovado, fomos todos contratados como bolsistas em um projeto devidamente registrado, aprovado pela direção do Instituto e formalmente coordenado por Ronaldo Coutinho Garcia, TP sênior muito respeitado dentro e fora do Ipea, e nosso parceiro e interlocutor primordial, que não só nos abriu caminhos na instituição, mas com quem dialogamos inúmeras vezes sobre nossas hipóteses e caminhos analíticos.³⁶

Tal inserção permitiu, portanto, que alguns de nós estivessem efetivamente dentro do Ipea, em Brasília, trabalhando ao lado dos TP, tomando café nos corredores, almoçando juntos nos restaurantes do Setor Bancário Sul e acompanhando a rotina diária do trabalho de alguns TPs. Não é difícil supor que acompanhar a rotina de uma instituição estatal não fornece grandes dados para a pesquisa, afinal o que se passa são pessoas trabalhando em suas salas e em seus computadores, portas abertas ou fechadas, reuniões eventuais e, com sorte, algum bate-papo interessante no corredor ou no “fumódromo”. Contudo, se deixamos de lado essa imagem caricata de uma rotina institucional, olhando para a nossa própria rotina de trabalho, logo percebemos que muito mais acontece ali do que simplesmente pessoas trabalhando em frente aos seus computadores. O que é preciso é não somente estar ali, mas adentrar as redes, os grupos, o universo dos comentários, rumores, informações que compõem, animam e constituem esse cotidiano no qual, apenas aparentemente, nada acontece.

Para que isso pudesse ocorrer não tiramos nenhum coelho da cartola: investimos tempo, paciência, muita insistência, corremos riscos

³⁶ Certamente, Ronaldo Coutinho Garcia foi um, dentre tantos outros ipeanos, que não somente apostou e “brigou” pela pesquisa, mas se colocou como parceiro efetivo de todas as etapas de realização do trabalho de campo e, posteriormente, dos primeiros passos da escrita, dentre os quais destacamos também os Técnicos de Planejamento e Pesquisa da DIEST.

e cometemos algumas gafes.³⁷ Dois membros da nossa equipe, em especial, penetraram na intimidade da DIEST com algum sucesso, o que nos permitiu participar e observar os pequenos eventos que compõem a rotina dos ipeanos: trocas de textos em construção, conversas sobre as pesquisas em andamento, reuniões de trabalho, seminários abertos, reuniões com a imprensa, eventos de divulgação de resultados de pesquisas, conversas sobre os desdobramentos destas últimas etc. Além disso, participar do cotidiano possibilitou perceber dinâmicas de diálogo, ou a sua ausência, entre pesquisadores, diretorias, a relação entre TPs (Técnicos de Planejamento e Pesquisa) e TDs (Técnicos de Desenvolvimento e Administração), entre ipeanos e bolsistas, entre ipeanos e terceirizados e entre TPs – ou seja, quais são as pessoas de referência, quem é mais outsider, com quem é bom trabalhar, quem é bom evitar etc. Enfim, estar presente no dia a dia do Instituto permitiu não só ir além dos documentos, organogramas e dados mais formais sobre a estrutura do órgão, mas também adentrar sua dinâmica cotidiana, as relações que compõem e questionam tal estrutura. Por fim, foi somente porque acompanhamos as rotinas, porque estávamos lá quando “nada acontecia”, que tivemos a possibilidade de estar presentes nos eventos onde, supostamente, as coisas acontecem.

Para acompanhar os eventos, estar em equipe também foi de grande importância. A rotina do Ipea é composta por uma diversidade de reuniões, de seminários abertos, seminários fechados, de coletivas de

³⁷ Podemos dar um exemplo de um evento ocorrido logo no início da pesquisa, por ocasião de uma reunião do Grupo de Conjuntura da DIMAC no Rio de Janeiro. Dois pesquisadores da equipe rastrearam a reunião na agenda do Ipea, a acharam interessante e para lá se dirigiram. No entanto, não enviaram e-mail confirmando/solicitando “permissão” para sua presença, uma vez que o evento era sinalizado como “aberto”. Quando lá chegaram o constrangimento foi grande. Foram indagados sobre quem eram e o que estavam fazendo ali. Ao esclarecerem que estavam fazendo uma etnografia do Ipea, os ipeanos perguntaram o que era etnografia e se se tratava de discutir a implantação de cotas raciais no Ipea. Nossos colegas indagaram se o evento não seria aberto, pois a agenda assim o indicava. A resposta foi positiva, com a ressalva de que, nesses casos, se esperava o envio de uma confirmação de presença. Depois desse evento delicado, e esclarecido o mal-estar, uma de nossas pesquisadoras participou com regularidade das reuniões do Grupo de Conjuntura da DIEST, e certamente, com o tempo, não teve mais que “confirmar sua presença”.

imprensa, de eventos formais de anúncio de resultados de pesquisa, de lançamentos de publicações, de publicização de dados. Além destes, há também os eventos que ocorrem na intranet – questionários a serem respondidos, adesão a projetos institucionais. Finalmente, há os eventos externos, sobretudo reuniões e seminários na chamada Esplanada (referência aos diferentes Ministérios que se localizam em Brasília). Ter a possibilidade de nos dividir em diferentes grupos nesses momentos foi, sem dúvida, fundamental para dar conta dessa diversidade e, especialmente, da sua continuidade, ou seja, das conversas após os eventos, das reflexões sobre as performances e de seus desdobramentos, sejam políticos sejam nas rotinas de trabalho. Trazemos ao leitor dois momentos da pesquisa que expressam bem este ponto.

Se é que podemos estabelecer uma data para o início do trabalho de campo, convencionamos que ela seria a da nossa participação em uma reunião de planejamento estratégico da DIEST, em Pirenópolis, no estado de Goiás, a pouco mais de 100 km de Brasília. Como parte de um amplo processo de (re)pensar a instituição e vislumbrar um horizonte para o futuro, a presidência havia contratado uma consultoria para conduzir a pesquisa junto aos funcionários e servidores e, em parceria com estes últimos, projetar a instituição, sua missão, valores e objetivos. A DIEST se submeteria a uma “ação piloto” de dois dias de imersão em um hotel em Pirenópolis, cujo objetivo era o de testar um modelo de diálogo que partiria do planejamento mais geral para aplicá-lo nas Diretorias e nos projetos por elas executados. A questão norteadora era a seguinte: como nos percebemos nesta visão geral de Ipea e como podemos contribuir com ela, coletiva e individualmente?

Nossa participação foi em estilo de revezamento. Carla Teixeira acompanhou o primeiro dia, e Andréa Lobo, o segundo. Inicialmente, por uma mera questão de agenda, essa “troca de postos” foi interessante para complementarmos visões do evento e para obtermos entradas diferenciadas nos grupos que se formaram nos momentos mais lúdicos e nas tarefas em grupo, solicitadas pelos mediadores externos da

Macroplan, a consultoria contratada.³⁸ Logo neste primeiro evento do qual participamos formalmente como as “antropólogas da etnografia do Ipea”, pudemos perceber vários “pares de oposição” que posteriormente seriam centrais para a formulação de nossas chaves interpretativas (Capítulo 2), como por exemplo, a dicotomia Brasília x Rio de Janeiro, expressa em Pirenópolis nos grupos que se juntavam para a mesa do almoço, mas também nos debates acalorados em volta dos dissensos que, curiosamente, uniam os presentes. Tal como expresso por um dos TPs, “vocês estão vendo como o trabalho de vocês será duro, ao invés de falarmos sobre o que concordamos, falamos só sobre o que discordamos” (TP, 10 de outubro de 2013).

94

Outra questão que nos saltou aos olhos foi a relação entre os TPs e os consultores da agência de planejamento. Na rodada inicial de apresentação dos dados e, posteriormente, no encerramento do evento, em diversos momentos, os consultores foram abordados com questões do tipo: “qual foi sua amostra?”, “qual é a unidade de análise?”, “como vocês chegaram a tais conclusões?”, “o questionário aplicado apresenta algumas distorções”. O ambiente não era de hostilidade, pelo contrário, o que tais questões expressavam é que estávamos entre pesquisadores de renome, preocupados com pressupostos e questões que, sabemos, quando apresentam vícios de origem, podem gerar resultados enviesados.

De volta à Brasília, trocamos impressões, complementamos os dados e, juntamente com o restante da equipe, que já estava imersa na rotina e/ou nos documentos do Instituto, traçamos caminhos teóricos e metodológicos para o andamento da pesquisa. Fundamentalmente, aquele foi um momento decisivo para compreendermos quem eram nossos interlocutores e a especificidade do desafio de estar entre

³⁸ Com sede na cidade do Rio de Janeiro, a Macroplan é uma empresa brasileira de consultoria em cenários prospectivos, administração estratégica e gestão orientada para resultados. Vale a pena consultar sua página e observar, na lista de “clientes”, a forte penetração da empresa em diferentes níveis de governo e autarquias. Ver www.macroplan.com.br. Ainda sobre o papel da Macroplan nas ações de planejamento no Ipea, conferir o capítulo 5.

pesquisadores. Foi também durante aqueles dois dias que as dicotomias apareceram, ainda que de forma incipiente, como um caminho profícuo para captar não somente as dinâmicas entre TPs, mas também um possível ethos institucional.

O segundo evento que gostaríamos de mencionar foi o da divulgação da “Pesquisa de Percepção sobre a Violência contra a Mulher”, publicada em abril de 2014 pela DISOC (Diretoria de Estudos e Políticas Sociais). Trataremos do desenrolar deste evento no capítulo 2 (pp. 13-16). Por ora, cabe observar que durante a crise ocasionada pela ampla divulgação de dados equivocados, nossa equipe se dividiu em diversas frentes – conversas informais, participação em reuniões, acompanhamento das mensagens trocadas via e-mail, mapeamento das notícias da imprensa, análise de documentos produzidos, manifestações espontâneas dos TPs em textos que refletiam sobre os “rumos do Ipea”. A relação com a imprensa e a importância de trazer para os caminhos da pesquisa a análise histórica e a memória institucional, mesmo que já estivessem no nosso horizonte desde o início, foram as “lições aprendidas” em tal evento, uma vez que a “memória” foi acionada por diversos TPs em defesa do que o Ipea faz e do que deveria fazer enquanto instituição. Este levantamento ficou a cargo de parte da equipe, tanto no Rio de Janeiro quanto em Brasília.

Ao trabalhar de forma complementar, pudemos adentrar a rotina de uma diretoria, participar da execução inicial de um projeto, transitar por diretórias distintas aplicando entrevistas semiestruturadas com os TPs, bem como mapear a vasta produção sobre o Ipea e a ainda mais vasta produção de ipeanos também sobre o Instituto. Para tanto, o trabalho com documentos foi parte importante de nossa pesquisa, tanto quanto as entrevistas realizadas com TPs, diretores e ex-diretores. Olhar para além do Ipea, nas relações que o Instituto estabelece com outros órgãos da Esplanada e com a imprensa também fez parte de nossos esforços, ainda que de forma incipiente, pois, a nosso ver, trata-se de um campo que exige um levantamento para além do que nos foi possível realizar.

Contudo, não queremos deixar ao leitor a impressão de que o trabalho

em equipe funcionou como uma orquestra sem desacordes, tampouco estamos advogando em prol da pesquisa em equipe ou em detrimento da forma tradicional, essencialmente solitária, da pesquisa antropológica. Nossa intuito ao relatar nossa rotina enquanto equipe é, primeiro, o de mostrar que sim, é possível compor equipes de pesquisa antropológica; segundo, o de expor as possibilidades de tal empreendimento em uma pesquisa institucional, na qual a composição de diversas frentes nos permitiu complementar dados e trabalhar, em um espaço de tempo delimitado, com um volume bastante grande de dados e com fontes diferenciadas o que, certamente, para um único pesquisador, representaria uma tarefa de muitos anos.

96

Em relação aos limites e desafios de tamanho empreendimento, o primeiro a se destacar tem a ver com os diferentes momentos de vida profissional (e também pessoal) de cada um dos membros da equipe inicial, o que ocasionou uma descontinuidade na participação dos pesquisadores. Isto, somado ao processo burocrático do Ipea para substituição dos bolsistas que compunham a pesquisa, acabou por ocasionar um esvaziamento da equipe.

O grau de adesão a uma pesquisa sobre e em uma instituição que faz parte da administração estatal também não é um dado óbvio. Ao contrário, tal como já sinalizado por Teixeira e Souza Lima (2010) e outros, a análise do Estado e de suas dinâmicas, tendo como interlocutores os contextos up, está longe de ser uma temática e um tipo de pesquisa que atraia estudantes neófitos. Sendo assim, envolvê-los nesse campo de estudos foi um esforço consciente realizado por nós, porém, poucos permaneceram, a maioria seguiu por caminhos distintos. Entretanto, tivemos um desdobramento que certamente demonstra um bom índice de sucesso, a tese de doutorado de Bruner Titonelli Nunes (2017), que nasceu nesta equipe e alçou voo solo, mas sempre em diálogo com os resultados aqui apresentados. Tal experiência também nos permitiu refletir sobre como articular orientações coletivas e projetos individuais, além de como compartilhar diários de campo, registros de entrevistas, documentos mapeados etc. e, assim, permitir escritas individuais e em diferentes coautoriais.

Desta perspectiva, foram diversos os momentos em que precisamos estabelecer acordos e readequar caminhos. Como lidar com os dados levantados por um dos membros da equipe? Como partilhá-los? Como e quando publicá-los? Os dados pertencem a quem? E a questão da autoria? Todas essas questões, que não estão necessariamente postas nas pesquisas individuais, foram colocadas na mesa de discussão por mais de uma vez em reuniões de equipe, e esperamos ter encontrado soluções adequadas. Se a questão da autoria é alvo de debate em outros contextos, aqui assumiu um caráter especialmente desafiador, primeiro porque os dados foram produzidos a muitas mãos e foram objetos de reflexões conjuntas; segundo, pelo tipo de relação que estabelecemos com nossos interlocutores, uma relação de troca efetiva sobre os caminhos analíticos e as hipóteses de pesquisa. Optamos por disponibilizar os dados para que tanto membros da equipe quanto interlocutores do próprio Ipea pudessem acessá-los, pensar sobre eles e publicá-los em textos autorais, porque frutos de análises e sistematizações individuais. O que é certo é que a escrita deste livro, resultado de reflexões e relatórios produzidos a muitas mãos, é um exemplo de como o conhecimento produzido em equipe e em simetria com os interlocutores da pesquisa pode ser difuso e como ainda estamos aprendendo a lidar com esta questão.

Entre memórias e documentos

Pesquisar o Ipea e os ipeanos significa, antes de qualquer coisa, estudar “elites dotadas de capital sem par” (Vianna, 2014): com autoridade para planejar, projetar e influenciar os rumos do país em termos de políticas públicas, além de avaliar as mesmas; com legitimidade para sistematizar, referendar e/ou criticar, por meio da análise de dados, os rumos do desenvolvimento econômico, político e social; com capacidade de se colocar entre mundos, como o da burocracia e o da pesquisa, na máquina estatal brasileira e sobreviver no tempo a “estilos” muito distintos de governo.

Pesquisar e escrever sobre este universo nos leva obrigatoriamente a refletir sobre a etnografia que construímos, uma vez que esta tem na análise documental um dos seus ancoradouros mais importantes, não só pelo volume de documentos que acessamos, mas também por sua diversidade narrativa: desde análises de práticas de gestão, textos oriundos de pesquisas tanto aplicadas quanto acadêmicas, até um número considerável de reflexões sobre o próprio Ipea, produzidas tanto por pesquisadores externos quanto pelos próprios TPs.

A produção de textos, livros, artigos, projetos, avaliações, análises é tão central para os nossos sujeitos de pesquisa que o fato de refletir sobre o que eles produzem consiste, de certa forma, em refletir sobre o que seus textos produzem sobre o mundo social. Tal como para nós, antropólogas e acadêmicas, a produção textual também significa para os ipeanos uma forma comunicativa fundamental. Como chama a atenção Riles, os documentos são artefatos paradigmáticos das práticas de conhecimento contemporâneas (2006:02) e, nesse sentido, produzem visões de mundo apropriadas (no duplo sentido da palavra) às interlocuções etnográficas, ao mesmo tempo em que produzem a própria prática etnográfica que, por sua vez, cria novos documentos – os textos etnográficos.

98

Sendo assim, torna-se imprescindível não somente incorporar os diversos registros escritos ao produzir etnografia em instituições, mas efetivamente dialogar com eles, ou seja, ir além de sua integração como dados capazes de fornecer pistas à compreensão das culturas e incorporar suas formas de atuação sobre o mundo. Em um primeiro momento, no contexto de nossa pesquisa, os textos produzidos sobre e pelo Ipea tinham o valor de documentos-dados, ou seja, eram formas narrativas que nos forneciam sua história, sua visão de mundo, seu ethos, suas práticas, seus discursos, sua memória. Mas a proximidade entre “nós” e “eles” certamente estava presente também nesta dimensão, sendo por vezes difícil traçar – ou melhor, explorar - a fronteira entre o documento-dado e o diálogo textual e acadêmico das análises produzidas por eles em interação com nossas próprias hipóteses e reflexões.

No caso do Ipea, percorrer as produções dos TPs (Textos para Discussão, livros, artigos, Notas Técnicas, Boletins) nos permitiu captar parte da dinâmica de seu trabalho, bem como as redes que os colocam em relação com diferentes atores sociais que ocupam, ao mesmo tempo, o papel de demandantes e de objetos das reflexões dos ipeanos — referimo-nos aqui aos atores governamentais que denominamos genericamente de “a Esplanada”. Se, dado os limites e o contexto da pesquisa, não tivemos a oportunidade de investir mais esforços para abrir um diálogo para fora do Ipea, com atores da tal Esplanada,³⁹ por meio dos textos, relatórios e publicações fomos capazes de não só mapear tais relações, mas também de compreender o lugar do Ipea na estrutura estatal ao longo de sua história.⁴⁰

Sendo assim, seguir os documentos ou seguir o papel (Hull, 2012b; Ferreira e Lowenkron, 2020), tanto em seu contexto de produção quanto de circulação, nos permitiu adentrar em universos relacionais dos ipeanos com demais atores e instituições estatais (mas não só), apreendendo alguns dos processos de constituição das hierarquias, dos distanciamentos e das aproximações ao longo de sua história institucional, bem como da construção de seu lugar de prestígio no Estado brasileiro. Tal como salientam alguns autores que têm se debruçado sobre a etnografia dos documentos, também em nossa pesquisa tais artefatos etnográficos (Riles, 2006; Hull, 2012b; Ferreira e Lowenkron, 2020) foram especialmente rentáveis não apenas como registros utilizados pelos ipeanos para materializar seu ofício, mas também como um aspecto fundamental na constituição de si, seja individual (dos TPs) seja institucional (do próprio Ipea).

99

Estamos, portanto, de acordo com Vianna (2014), quando defende que levemos a sério os documentos como peças etnográficas. Desta perspectiva, eles devem ser encarados como construtores da realidade,

³⁹ Para mais detalhes, ver o capítulo de Abertura.

⁴⁰ Este será o tema do capítulo 4.

tanto por aquilo que produzem na situação da qual fazem parte quanto por aquilo que sedimentam, ou seja, nos registros escritos há uma obrigação presumida de se tratar de algo que deve permanecer e durar (2014:47). Nesse sentido, mapear os atores que os confeccionam nos levam às conexões, às interações no tempo, nos permitindo construir uma história e uma memória institucionais.

A delicadeza e a complexidade de se trabalhar com memórias e biografias têm se configurado como um debate importante nas ciências sociais, mas sobretudo na história, e as questões sobre como contornar a ilusão biográfica são pertinentes não somente para trajetórias e relatos de sujeitos, mas também para trajetórias institucionais. No caso específico de nossa pesquisa, o diálogo com a produção textual do e sobre o Ipea somado às entrevistas com ipeanos nos permitiu reconstruir a memória da instituição e, certamente, nos colocou interessantes questões sobre os limites e as possibilidades metodológicas do trabalho, a partir da memória de ipeanos que pensam e constroem o passado, mas também o presente tanto de suas biografias enquanto ipeanos quanto a história da instituição à qual pertencem.

100

Conforme desenvolvido por Bourdieu (1996b), a ideia de biografia é problemática pelo fato de pressupor a “unidade do eu” que, na verdade, é ilusória. Nesse sentido, o autor chama a atenção para os riscos de trabalhar com histórias de vida a partir de um argumento relativamente simples (embora com a profundidade e a engenhosidade que marcam a sua obra), o da ilusão biográfica. Em suas palavras: “tratar a vida como uma história, isto é, como um relato coerente de uma sequência de acontecimentos com significado e direção, talvez seja conformar-se com uma ilusão retórica” (1996b: 184). A ilusão de uma identidade coerente, da ideia de vida como trajeto ou caminho, como uma série de acontecimentos encadeados e sucessivos e com ordem cronológica não passa de uma formidável abstração que, para o pesquisador atento, deve ser contrastada com os estados sucessivos do campo (relações objetivas, outros agentes e suas interconexões) no qual tal trajetória se desenvolveu (1996b:190).

É nesta mesma linha que a historiadora e antropóloga Verena Alberti reflete sobre as peculiaridades do trabalho com memórias, que tem como característica essencial, privilegiar a recuperação do vivido conforme concebido por quem viveu. Para a autora, a biografia pode ser entendida como um relato de uma ação passada do ponto de vista de uma pessoa, mas também pode ser parte da ação, um resíduo, ou seja, um texto com potencialidades de ação, podendo desencadear novas ações (1996: 02). Ou seja, a autora nos chama a atenção para a memória não apenas como significado, mas também como acontecimento, ação. Ainda, de nosso ponto de vista, a ação contida na memória pode ser mesmo intencional, em outras palavras, orientada para gerar determinados efeitos.

Este é um dos aspectos que privilegiamos na pesquisa e no tratamento dos dados: dar conta tanto dos contextos a que se referem as narrativas de nossos interlocutores (sejam em documentos ou em entrevistas) quanto dos contextos em que tais narrativas são feitas, hoje, no presente. Nossa perspectiva, ao avançar nas orientações de Bourdieu, é de ir além da história dos acontecimentos narrados e incorporar a história da memória desses acontecimentos até os nossos dias. Dito de outra forma, foi fundamental compreender não só como o passado era concebido por essas pessoas em suas memórias, mas como essas memórias se constituíram e foram acionadas a partir do conhecimento da percepção presente do passado, ou seja, incorporando na análise o “presente do passado” (Alberti, 1996: 04).

Esta é a perspectiva que o leitor deve ter em mente na leitura das páginas que seguem, em especial quando, no capítulo que traça a história da instituição, a partir de seu mito de origem e das lembranças de personagens-chave, acessamos a memória institucional do Ipea. Certamente, o que está em nosso horizonte é o fato de que temos memórias em disputa, ou seja, memórias que privilegiam acontecimentos, personagens e versões dos fatos a partir de determinadas perspectivas – para além da ilusão biográfica, estes são também limites que precisam ser contornados. Retomando a perspectiva de Mary Douglas, detalhada no capítulo de abertura, é preciso estarmos atentos ao que

memórias institucionalizadas celebram e ao que silenciam, relegando ao esquecimento.

Porém, em seu conjunto, o trabalho com os relatos de memória de figuras centrais da história do Ipea, como aqueles publicados no livro em comemoração aos seus 40 anos (D'Araújo; Farias; Hippolito 2005), nos permitiram leituras analíticas pelo menos em três sentidos: (1) constituem-se como fontes valiosas para estudos voltados para o processo de expansão do Estado e para a emergência de arenas decisórias estratégicas no aparato estatal em dado momento do país; (2) possibilitaram a análise histórica da construção da memória do Ipea enquanto instituição fundamental para o Estado brasileiro no momento em que comemorava os seus 40 anos; (3) ao abordarmos tal publicação nas entrevistas com ipeanos, nos foi possível adentrar tanto no contexto a que se refere a narrativa quanto naquele em que ela é feita e atualizada. Tal como chama a atenção Motta ao refletir sobre sua pesquisa sobre o Banco Central (1995), tanto as entrevistas que deram origem ao livro comemorativo dos 40 anos do Ipea quanto aquelas que realizamos em nossa pesquisa só podem ser analisadas levando-se em conta a agenda de temas desses tempos presentes que envolveram entrevistados e entrevistadores na reconstituição do passado (1995:08).

Como veremos ao longo deste livro, ao entrelaçar as histórias e as trajetórias dos ipeanos com a história do Ipea, nos vemos diante de um cenário que se apresenta em sua duplicidade: o do Ipea como uma instituição independente, neutra e central para pensar o país e a de uma elite acadêmico-burocrática – os ipeanos – dotada de uma formação internacional sólida, competente e prestigiosa. Esse entrelaçar constrói tanto o Ipea quanto os ipeanos, tanto o passado quanto a percepção presente do passado, agindo em sua reconstrução.

Nem para cima nem para baixo: uma pesquisa “entre”

Para concluir este capítulo, queremos sistematizar algumas reflexões sobre como a experiência de pesquisa no Ipea poderia contribuir para o debate atual do fazer pesquisa em instituições prestigiosas. O debate tem sido permeado por relatos de dificuldades objetivas de acesso e permanência, baixa rentabilidade da observação participante em seu sentido clássico, questionamentos sobre a temporalidade da pesquisa etc. Como já abordado aqui, tais questões alimentam as conversas entre pesquisadores do mundo up e estratégias são compartilhadas com o objetivo de trocar experiências e adaptações que cada um de nós consegue realizar para tornar nossas pesquisas possíveis. Para avançar nesse debate, trouxemos outras especificidades dos estudos em instituições que, cremos, nos permitem relativizar as tão discutidas barreiras à etnografia de contextos de elite.

Teixeira, Cruvinel e Fernandes (2020), aproximando-se de Ingold em sua proposta de definição da antropologia, afirmam que a ambição de nossa disciplina não é fazer observação ou pesquisa participante, nem colecionar a descrição de mundos cotidianos e formas de vida, mas compreender contextos dinâmicos de experiências vividas por meio das diferentes perspectivas dos sujeitos envolvidos e sua inserção no horizonte social, político, cultural, histórico que lhes dá sentido. Retomando o argumento de Ingold:

103

“a antropologia não é nada senão especulativa”, e é importante valorizar e proteger a liberdade intelectual que tenho, como antropólogo, para especular sobre as condições e possibilidades da vida humana neste mundo. É claro que devo estar preparado para apoiar minha posição com razão, argumento e evidência. Mas não devo validá-la fingindo que os argumentos que estou apresentando e buscando defender são, na verdade, destilações das visões das pessoas entre as quais trabalhei e estudei. De fato, eu posso discordar

profundamente deles. A observação participante pode ser desconfortável, e certamente não precisamos entrar nisso pensando que tudo que as pessoas nos dizem é verdadeiro ou maravilhoso. Eles podem fazer ou dizer coisas que achamos horríveis ou abomináveis. Nossa tarefa, então, não é mascarar essa repugnância com um véu de simpatia, ou apresentar uma descrição artificialmente higienizada de suas palavras e ações, mas levantar questões a partir delas. Pois, ao abordar as razões pelas quais nos sentimos de tal forma, podemos crescer em sabedoria e acrescentar força e rigor aos nossos próprios argumentos (Ingold, 2017:24).

104

É nesse sentido que a pesquisa em contextos de elite não só é possível, mas necessária. E avançar no debate implica relativizar ou desmistificar alguns tropos sobre a feitura das tais etnografias up. Argumentamos que parte do estranhamento relativo a produzir etnografias de e com elites tem origem nas ficções um tanto quanto míticas e reiteradas a respeito do trabalho de campo e sua recente ênfase, para nós excessiva, na subjetividade do pesquisador na relação com seus “nativos” do passado, ou “amigos” do presente. Para o caso aqui em questão, podemos somar uma “perplexidade metodológica” (Vianna, 2014) que paira em nosso campo sobre as limitações e as potencialidades de estudos antropológicos em determinados contextos, perplexidade que beira o misticismo, quando o tema são as “dificuldades” de se fazer pesquisa em contextos que fogem ao habitué antropológico.

Contudo, isto não significa que muda para continuar a mesma coisa, e esse é o nosso segundo ponto. Se muitas das limitações e dificuldades do conhecimento que acessa o outro estão aqui e lá, o estudo em contextos de elite traz, certamente, desafios distintos. Para pontuá-los, gostaríamos de sistematizar algumas das características do trabalho no e com o Ipea que podem ter o potencial de redimensionar os tais desafios de se fazer pesquisa neste campo em pelo menos dois pontos centrais: as relações de poder e a empatia.

(1) No que se refere a uma suposta inversão das relações de poder no âmbito da pesquisa quando o cenário é o mundo da política, do Estado ou da burocracia, cabe retomar os inúmeros relatos sobre os processos de entrada em campo nas etnografias clássicas para observarmos a posição frágil de pesquisadores que iniciam suas pesquisas. A construção de laços de confiança e aceitação representa um desafio constante em nosso ofício e não foi diferente no caso do Ipea. Se, por um lado, o caminho que viabilizou a pesquisa foi trilhado por sua coordenadora bem antes que ela se configurasse como um projeto, e que o iniciamos com todo o apoio de um grupo de ipeanos, por outro, restava construir essa relação com os demais técnicos da casa, uma casa que guarda uma diversidade de profissionais de alto renome em diversas áreas do conhecimento, notadamente nas áreas das ciências econômicas, ou seja, a elite da elite! Alguns eventos transcorridos em nossa primeira inserção em campo podem dar o tom de nossa posição frágil na interação com estes interlocutores: o leitor lembra-se que, no início da pesquisa, participamos de uma oficina de planejamento estratégico em uma das diretorias em Pirenópolis, no qual a empresa contratada pelo Ipea para realizar o planejamento estratégico apresentava alguns dados das pesquisas realizadas. Ao apresentar os primeiros dados, o consultor foi “bombardeado” por questionamentos em relação à sua amostra e aos prováveis dados enviesados que um erro básico na amostragem teria suscitado. Imaginem nossa apreensão tendo como amostra esse tipo de interlocução! Isso sem falar em nossos esforços em explicar que etnografia não se restringia a “esse negócio de relações étnico-raciais”, entendimento de alguns ipeanos.

Outra dificuldade, tão comum quanto o antropólogo não domina os signos locais, era decifrar a enigmática “Agenda do Ipea”, com eventos fechados, eventos abertos, seminários, reuniões etc. Certamente, mais de uma vez nos embaralhamos com estes signos e aparecemos em eventos nos quais nossa presença gerou constrangimentos a ambas as partes. Tudo isto para dizer, citando Teixeira, Cruvinel e Fernandes, que podemos encarar estes episódios como uma relação de poder inexistente em pesquisas em pequenas comunidades, ou podemos

aceitar o desafio de refletir sobre a especificidade dessa relação de poder e do nosso posicionamento nela (2020:06). O segundo caminho parece mais frutífero!

(2) No que diz respeito à suposta falta de empatia entre pesquisador e pesquisado quando saímos do universo dos nossos interlocutores mais tradicionais, se isso é verdade em diversos contextos de pesquisa (entre políticos, marqueteiros, empresários etc), este definitivamente não foi o caso no estudo sobre e no Ipea. Tivemos interlocutores com os quais, em alguma medida, partilhamos um ethos. Éramos pesquisadores entre pesquisadores, com diferentes perspectivas e bagagens, é certo, mas de alguma forma, partilhando mundos. Não só tivemos um campo profundamente interessante, instrutivo e, por que não, prazeroso, como compartilhamos dos mesmos dilemas éticos que são inerentes às pesquisas “para baixo”. Portanto, a suposta lenda da empatia e de sua ausência em estudos “para baixo” ou “para cima” não parece ser inerente a estes contextos. Talvez à nossa postura perante eles tenha

106

muito a dizer sobre como se desenvolve a relação.

Finalmente, referindo-nos aos limites de uma pesquisa na qual a observação participante não seria a técnica privilegiada, técnica tão associada ao fazer antropológico, acreditamos que a pesquisa no Ipea venha a colocar em debate essa constatação tão associada aos estudos no universo da administração pública. A abertura que tivemos em campo permitiu que alguns membros de nossa equipe partilhassem do dia a dia, da rotina do trabalho de uma das diretorias. Somando-se a isto a combinação de técnicas de pesquisa já descritas, talvez nossa experiência permita repensar os ditos limites de uma investigação que não se ajustaria aos cânones da nossa disciplina – afinal, se os desafios e dilemas mudam a depender do objeto, os limites e sua superação pelo pesquisador não lhe são (objeto) inerentes.

A questão que nos fica desta reflexão seria em que medida estes são, de fato, novos desafios? Em que medida as novas estratégias metodológicas nos ajudam, na verdade, a tornar visíveis antigos desafios metodológicos? Sem querer esvaziar as especificidades de cada contexto de pesquisa,

que são muitas e importantes, é preciso lembrar que as posturas epistemológicas, as posições construídas em campo e o compromisso com o dito são, sem dúvida alguma, da mesma ordem, ou deveriam ser.

Capítulo II

“Complexo de Cajuína”: Ipea, a que será que se destina?⁴¹

109

Em 2012 teve início a pesquisa etnográfica dentro do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), na qual esse capítulo se baseia, cujo período de maior densidade se deu entre outubro de 2013 e outubro de 2015.⁴² Com sede em Brasília e um escritório no Rio de Janeiro, o

⁴¹ Uma primeira versão deste capítulo foi publicada em coautoria com Andréa Lobo na revista Mana em 2018 (Teixeira, C.C.; Lobo, A. 2018).

⁴² 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 levantamento 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, consultamos 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))etc. Na condição de bolsistas do Ipea, como abordado no capítulo anterior, alguns de nós tiveram a oportunidade de participar do cotidiano da instituição, compondo a equipe da DIEST (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 teve início em 2012 e continuou até 2016.

Ipea congrega centenas de funcionários em distintas funções e com formações diferenciadas. Contudo, nos dias de hoje, aqueles que melhor encarnam a atividade-fim do Instituto são os técnicos de planejamento e pesquisa, conhecidos como TP. Como o próprio nome da instituição indica, o Ipea tem na realização de pesquisas voltadas para as ações de 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 a este último qualquer racionalidade interna ou poder inerente, pretendemos investigá-lo como estado-sistema e estado-ideias, em permanente construção e cujo desafio maior aos que pretendem compreendê-lo reside justamente em buscar as conexões entre as configurações de instituições e de ideias para além de qualquer suposta unidade transcendental (Abrams, 1988). Desta perspectiva, uma instituição de pesquisa como o Ipea revelou-se 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 disputas e de tensões. Dentre elas, uma em particular adquiriu relevo, aquela chamada por alguns dos técnicos do Ipea, os TP, de “complexo de cajuína”, por ter sido aquela que justamente suscitou o interesse na realização de uma etnografia da instituição. Numa clara alusão à música de Caetano Veloso, que já em uma de suas primeiras estrofes indaga: “Existirmos: a que será que se destina?”, havia 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 em eventos e reuniões diversas são nosso ponto de partida para compreendermos 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 da pesquisa. Os indivíduos

não são nosso foco, a ambição aqui seria antes a de mapear os sentidos da inserção institucional no Ipea para aqueles que o encarnam, o que nos permite abordá-lo como uma instituição que, por suas características e inserção no espaço social mais amplo, tem efeitos mais complexos nos processos estatais em ação. Consiste, portanto, num esforço em contribuir para a compreensão desse universo etnográfico particular, mas também de levantar boas questões para se pensar as relações entre o ofício da pesquisa e o da administração de governo na conformação de uma instituição pública.

Com tais objetivos em mente, o presente capítulo foi estruturado em três partes. A primeira dedica-se a apresentar um breve histórico do Ipea (aprofundado no capítulo 4), com o intuito de enfatizar certos elementos que revelam valores que já estavam em jogo na sua origem e que se reconfiguram atualmente no dilema entre a pesquisa acadêmica ou voltada para o Estado. Seguindo a etnografia, as partes dois e três dedicam-se 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 à dinâmica institucional, buscando também apontar a permeabilidade de suas fronteiras. Nesse percurso, procuramos seguir uma categoria classificatória que os ipeanos utilizaram para falar da especificidade do instituto como um *think tank* e explorar os seus sentidos em suas falas, mas também em outros registros acadêmicos e políticos. Finalmente, inserimos tais dados em um quadro referencial mais amplo, ressaltando os diálogos possíveis em curso no campo das ciências sociais.

Considerando a especificidade desta pesquisa, poderíamos dizer que ela nasce vinculada a uma 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 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 também envolvia Mário Henrique Simonsen e Isaac Kerstenetsky. Nas palavras do próprio Reis Velloso, a ideia era:

(...) 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 prazo (D'Araújo, C. et al., 2005: 19).

- 112 Assim, nas décadas de 1960 e 1970, o Ipea foi responsável por elaborar relevantes programas básicos e diagnósticos para o desenvolvimento econômico, tal como o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), 1964-67, que foi seu primeiro trabalho, ou o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico 1967-76 (este último não chegou, segundo Reis Velloso – 2004 – a se concretizar).⁴³ Na maior parte de sua trajetória, o Instituto esteve ligado ao Ministério do Planejamento mas, como destacou Reis Velloso na fala acima transcrita, externamente à rotina da administração. Não estar diretamente envolvido no dia a dia da administração pública já se colocava como relevante para as pesquisas e as reflexões necessárias para “apontar caminhos” para o país, o que inspirou sua criação. Outra condição que foi identificada como um valor de origem, ao menos na releitura feita por seus fundadores já no período democrático (Reis Velloso 1997; D'Araújo e Castro 2004; D'Araújo; Farias; Hippolito 2005), era a pluralidade intelectual de seus pesquisadores, o estabelecimento

⁴³ Aprofundamos esses planos no capítulo 5.

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”, na qual figuravam 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 hoje 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 contribuíam igualmente 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?

Muitas transformações ocorreram ao longo deste interregno: fortalecimento das universidades, dos programas de pós-graduação e das associações científicas; desenvolvimento gradual de especialistas dentro dos próprios ministérios; fim do milagre econômico e a “década perdida” de 1980; 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 por ele dirigido); a estabilização econômica nos governos FHC, (1995-2002) aliada à política de redução do Estado, a privatização e a criação de agências reguladoras de setores econômicos; e nos governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014⁴⁴), a redefinição de uma política de desenvolvimento com maior intervenção do Estado e de um novo ethos político que incentivou a participação da sociedade civil organizada nas decisões de governo. Essas são apenas algumas mudanças do contexto abrangente que permitem delinejar o arco de transformações que marcaram os 50 anos que separam a origem do Ipea e o momento da pesquisa em questão.

114

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 1960 houve uma divisão de trabalho entre Brasília e Rio de Janeiro, à primeira cidade cabendo a assessoria governamental (Instituto de Planejamento) e à segunda, a produção de conhecimento (Instituto de Pesquisa), tal divisão existiu formalmente até 1990 com a reforma do governo Collor, momento em que o Ipea se transformou em fundação de direito público, com a aprovação do Regime Jurídico Único, e entrou para a lista dos 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 entre 1995 e 2008) para a contratação de técnicos de planejamento e pesquisa. Tais concursos possibilitaram novas carreiras no seio do 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.

Com esse horizonte maior em mente, buscamos fazer um duplo

⁴⁴ A restrição feita aqui aos anos 2011-2014 deve-se, principalmente, ao fato de o segundo mandato de Dilma Rousseff ter sido profundamente conturbado pelo esgarçamento de sua base parlamentar que culminaria na aprovação de seu *impeachment* em 2016.

movimento: aprofundar a compreensão do modo 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 Instituto ao mapear as categorias, os argumentos e os procedimentos institucionais construídos no diálogo em campo, para em seguida referenciá-los numa configuração ampliada de instituições e campos sociais.

Mapeando tensões, aprofundando sua compreensão

O conjunto de tensões mapeado ao longo da pesquisa toma a forma de dualidades, dicotomias ou disjunções que ora sinalizam para campos polarizados, nos quais a possibilidade de diálogo parece ser anulada, ora assumem tamanha 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.

115

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 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 aparece como elemento central da definição do que é o Ipea hoje e ontem, sua função, suas potencialidades e desafios.

Uma crítica, que talvez perpassasse as diversas disjuntivas presentes

nas reflexões dos ipeanos,⁴⁵ é o que poderíamos chamar de uma baixa densidade institucional formal (que se caracteriza 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 alegada baixa formalidade institucional aparece como um mal de origem⁴⁶ que acompanharia a gestão da casa ao longo de sua história. São exemplos citados nas entrevistas: a política de implementação de bolsas, regulamentada desde a Constituição de 1988, mas somente formalizada em 2008; o trânsito fluido de TP (Técnicos de Planejamento e Pesquisa) entre as diretorias sem que isto implique necessariamente alterações nos programas de trabalho individuais; a distribuição desigual e nem sempre fundamentada 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”.

116

Por vezes, a referida ausência de processos assume a versão de uma instituição pouco hierárquica. O organograma⁴⁷ abaixo, que pretende representar a estrutura organizacional do Instituto, expressa um tipo

⁴⁵ Denominação metonímica recorrente 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, 2008a), “Inapiário” (Hochman, 1990), “Benedense” (Paiva, M 2012) e “Ipeano” (D’Araújo, C. et al. 2005). Trata-se de uma categoria observada no 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. Ver também o capítulo 4 deste livro, no qual aparecem os “Isebianos” (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) e os “Esgueanos” (Escola Superior de Guerra).

⁴⁶ 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).

⁴⁷ Não foi possível localizar na página web do Ipea a data exata de inserção do organograma, entretanto, um interlocutor afirmou que ele 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”.

de organização no qual as diretorias orbitam em torno da presidência, mas em situação de igualdade entre si, nos remetendo a uma forma institucional que valoriza a colaboração entre as partes e se distancia de uma representação hierárquica. Na linguagem da gestão, trata-se de um organograma denominado radial ou solar, associado a instituições modernas que buscam incentivar o trabalho coletivo horizontalizado.

Figura 1: Organograma Circular do Ipea



Fonte: www.ipea.gov.br⁴⁸

⁴⁸ Este organograma permaneceu inalterado pelo menos até 23/06/2016. Em consulta feita em 07/01/2020, o modelo de organograma radial permanece, mas os círculos foram substituídos por retângulos.

Figura 2: Organograma Linear de Responsabilidade do Ipea



Fonte: Ipea, Relatório de Gestão Exercício 2013

118

O interessante em articular ambos os organogramas é que isto nos permite compreender que a apresentação da estrutura do Ipea muda de acordo com a audiência a que se dirige. Assim, para o público em geral, elabora-se um organograma que, por um lado, somente exibe as diretorias de atividade fim do Ipea, ocultando toda a estrutura que viabiliza sua realização; e, por outro, o faz de forma a destacar a igualdade entre as unidades e o trabalho cooperativo - dentro das diretorias, é importante observar, porque o desenho radial não mostra linhas de ligação entre elas. Já o organograma hierárquico do relatório de gestão foi construído para o Tribunal de Contas da União que, em 2013, padronizou os relatórios de todas as unidades que têm o dever de lhe prestar contas.⁴⁹ A partir de então, passou a ser obrigatório que os relatórios de gestão incluíssem um organograma funcional discriminando os níveis de agregação de responsabilidade, numa lógica que preside toda a normativa: nessa época, o Ipea era uma unidade jurisdicionada agregada à Secretaria de Assuntos Estratégicos (órgão de vinculação), da Presidência da República (Poder Executivo). O não

⁴⁹ Decisão Normativa TCU Nº 127/2013. [https://www.cgu.gov.br/sobre/legislação/arquivos/decisões-normativas/dn_tcu_127_2013.pdf](https://www.cgu.gov.br/sobre/legislação/arquivos/decisoes-normativas/dn_tcu_127_2013.pdf) Acesso em 14/01/2020.

cumprimento da organização, forma, conteúdos e prazos prescritos para o relatório de gestão implicaria em sua não aceitação pelo TCU e, consequentemente, na possibilidade de que o “dirigente máximo” (o presidente do Ipea) viesse a ser considerado “omisso no dever de prestar contas” (Art.10 e 11, DN TCU No 127/213). Com essas considerações, chamamos a atenção para a natureza expressiva e pragmática deste tipo de documento, os organogramas que, com a pretensão explícita de espelharem a objetividade e a racionalidade do funcionamento da instituição em dado momento, constroem valores morais e políticos e atuam no mundo das relações de poder simbólico e burocrático. Ambos os organogramas são elaborados a partir das respostas que antecipam seu desenho, moldando com maior ou menor sucesso formas de apreensão da instituição adequadas a cada um dos interlocutores. O manejo de um ou outro organograma vai depender de cada contexto particular, sem que isso se coloque como contraditório ou mesmo seja tematizado. Contudo, também queremos destacar que a hierarquia institucional pode não se materializar em uma relação vertical de comando por autoridade, como afirmaram alguns entrevistados, mas parece, independentemente dos desejos de uma ética de igualdade na gestão, estar implicada em efeitos crescentes de responsabilização desigualmente distribuída nas burocracias contemporâneas e seus órgãos de controle.

119

Tendo em mente a natureza contextual (expressiva e pragmática) dos organogramas institucionais, podemos retornar às tensões que as conversas e entrevistas com os TP deixaram entrever e nas quais a interpretação do organograma radial se insere. Assim, por vezes, a pouca hierarquia foi acionada nas falas dos ipeanos como uma marca positiva, como sinônimo de autonomia, de igualdade nas relações (entre diretorias, diretorias e presidente e entre os próprios pesquisadores) e como liberdade de pensamento necessária ao tipo de trabalho que se realiza na instituição. Já em outros momentos, a ausência de trabalho coletivo e de integração entre diretorias foi considerada 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 em sua página web (organograma radial). Tais percepções, mais do que elaborações cognitivas, são formas de ordenação da experiência plenas de valores e de projeções, como se pode ver nas controvérsias expressas nos trechos de entrevistas transcritos abaixo:⁵⁰

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).

⁵⁰ Não especificaremos diferenças relativas à área acadêmica de formação, a tempo de trabalho no Ipea, a 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 identificados por seus pares e, consequentemente, prejudicados por expressar 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. Pudemos observar tal dinâmica no ano de 2016, com a mudança de orientação vinda do novo governo federal sobre o Ipea, em meio à crise política que culminou no 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 político-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.

Como expresso pelos interlocutores, se a liberdade surge como condição para um ambiente saudável e para a qualidade do trabalho de pesquisa, trata-se de 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).

121

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 assume, assim, a forma de uma polarização entre individualismo e institucionalidade que estaria no centro de diversas tensões - e por vezes conflitos - que permeiam a rotina da instituição. Em sua atualização

mais radical, o individualismo estaria associado a figuras anedóticas, por exemplo, aos que ficam “discutindo com seus botões”, “que nunca aparecem” ou que “só discutem com a literatura”. Tais figuras aparecem 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 elas, umas mais outras menos, realizam reuniões internas para discutir pesquisas e textos em elaboração, organizam seminários temáticos mais amplos 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 certa articulação interna.

122

Não obstante, é igualmente perceptível que, em todas as diretorias (ver tabela abaixo), há mais projetos do que técnicos de planejamento e pesquisa e, quando se escrutina a razão para tanto, verifica-se que, em muitos casos, isto se deve à existência de vários projetos nas mãos de um único TP (ou seja, o TP é o coordenador e a própria equipe). Tal perfil pode ser uma expressão das tais figuras anedóticas às quais nos referimos anteriormente, mas pode indicar também que a rotina de trabalho de algumas diretorias recorreria à contratação de consultores, bolsistas e estagiários, o que, numa leitura positiva, otimizaria o trabalho dos TP e do próprio Ipea. Nem todos, contudo, compartilham dessa compreensão e, segundo alguns TP, essa dinâmica institucional significaria uma precarização do trabalho no interior do Ipea, e não contribuiria para um processo integrador. Ainda em relação aos números de projetos e de TP, outras diretorias parecem conseguir multiplicá-los aplicando uma dinâmica oposta: vários TP participam da equipe de diferentes projetos, o que só parece possível pela afinidade ou articulação existente entre os projetos que compõem

as agendas de trabalho dessas diretorias. Como consequência imediata desta constatação, a relação numérica entre TP e projetos não é de fácil leitura, uma vez que expressa a rotina de trabalho no interior do Ipea, com suas combinações variadas e dinâmicas diversas a depender da diretoria e do momento em que para ela olhemos. Desta perspectiva, forma e conteúdo das alegadas diversidade e pluralidade tão centrais ao Instituto adquirem outros desdobramentos considerados indesejáveis: fragmentação, desintegração e precarização.

2014	Projetos	TP
DIEST	36	31
DIMAC	59	33
DIRUR	78	35
DISET	36	25
DISOC	89	39
DINTE	39	18

Fonte: Relatório Gerencial no 02/2014, em 31/03/2014

Quando extrapolamos a rotina de cada diretoria, essa desintegração parece ganhar uma nova dimensão. Além de estar presente nas falas dos ipeanos e no organograma radial mencionado acima, 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 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 as distribui em andares distintos do prédio que abriga o Instituto - tanto na sede em Brasília, quanto na unidade do Rio de Janeiro - sem dispor de espaços de convivências comuns;⁵¹ bem como nas relações cotidianas dentro da “casa”. Ao abordarem essa fragmentação, uma expressão que se destacou ao longo da pesquisa, por ser amplamente partilhada entre os TP, foi a de “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 totalidade que expresse uma diretriz institucional.

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

Ao longo da pesquisa, acompanhamos alguns eventos que foram explicados por vários de nossos interlocutores como outra expressão

⁵¹ Encontramos registros e ouvimos alguns TP mencionarem a iniciativa de construção de uma nova sede para o Ipea que teve orçamento previsto e projetos básico e executivo contratados em 2009/2010. Em 2012, houve a realização de uma consulta interna aos vinculados ao Ipea Brasília, questionando se a nova sede deveria ser construída ou o prédio do BNDES onde o Ipea se encontra, na área central de Brasília, deveria ser reformado. Nessa consulta, a primeira pergunta já deixou clara a rejeição à nova sede, 46% dos respondentes tendo declarado que o Ipea deveria permanecer no Ed. BNDES, 15% apoianto a nova sede somente se o custo fosse menor do que a aquisição e a 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.

dessa alegada desagregação. Nesse período, um em particular 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). Antes de tratarmos do evento propriamente dito, no entanto, é fundamental contextualizarmos este tipo de pesquisa na trajetória do Ipea e entre seus técnicos de planejamento e pesquisa.

O Plano de Trabalho de 2011 previu, pela primeira vez, dentre as ações com alta prioridade da Assessoria de Assistência Técnica da Presidência (ASTEC), o projeto de criação de um Sistema de Indicadores de Percepção do Usuário de Serviços Públicos com o objetivo de permitir “ao Estado e à sociedade avaliar a efetividade dos serviços públicos disponibilizados ou postos à disposição da população, contribuindo para o processo de formulação de políticas públicas” (Ipea 2011, vol.1: 50). Segundo um dos entrevistados, tratou-se de um projeto surgido da cabeça do Pochmann (presidente do Ipea 2007-2012) - “quero pesquisa de campo”- e que, de início, já teria gerado muita oposição interna. Conhecido como SIPS, ouvimos de vários interlocutores na pesquisa, críticas que iam desde afirmações de que “enfim, não somos o IBGE” ou “não é função do Ipea” e de que o foco do Ipea deveria ser em pesquisas econômicas quantitativas, até a desaprovação à forma como Pochmann o idealizou e acusações de fragilidade metodológica - segundo as quais, por exemplo, pesquisa deve ser “coisa bem fundamentada, e não uma coisa mais na percepção”. Contudo, ouvimos também elogios de pessoas que analisavam que o SIPS trazia “uma nova estratégia metodológica para você compreender de um novo ângulo, uma coisa que é fundamental para o Ipea, que é saber a execução e o resultado das políticas públicas, é uma fonte importante para a percepção da população” (Entrevista TP em 06/06/2014). Este era o ambiente em que a Pesquisa de Percepção sobre a Violência contra a Mulher se inseriu, suscitando as reações que trataremos a seguir.

Os resultados da Pesquisa em questão geraram grande repercussão ao afirmarem 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 celeuma foi ainda maior ao se verificar que este dado estatístico 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 inestimável para a instituição: a qualidade técnica tão associada ao Ipea. Um exemplo, entre outros que poderiam ser mencionados, é a edição impressa do jornal O Globo de 05 de abril de 2014:

O Globo em 05/04/2014, sábado:

Manchete na primeira página: “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 econômicos. (1ª pág.)

Manchete na página 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)”.

Manchete na página 4: “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”.

Internamente, o evento suscitou debates acalorados pelos corredores e algumas manifestações públicas por vezes desencontradas, ora de apoio aos técnicos e diretoria responsáveis pela pesquisa, ora de crítica. O ponto comum das manifestações dos TP era a defesa da instituição, imputando ao erro um caráter pontual, uma troca de planilhas, uma consequência do acúmulo de trabalho etc. Nesta direção, muitos também questionavam o silêncio da direção/presidência do Instituto e o fato de a imprensa não ter procurado ouvir “o outro lado”, o que teria levado, segundo alguns TP, a Afipea (Associação dos Funcionários do Ipea/Afipea Sindical) a lançar uma “Nota para a Imprensa”. Nesta última, recuperavam a relevância da história e do trabalho do Ipea e convidavam os jornalistas a “conhecer a entidade e impedir que a ignorância sobre a realidade do Instituto permita que tal inverdade [aparelhamento político do Ipea] prolifere”.⁵²

Não se trata aqui de investigar ou avaliar o que de fato teria ocorrido. O que interessa reter deste evento é o fato de que ele se constituiu como um sinal de que os procedimentos para assegurar a qualidade dos resultados da pesquisa e sua adequada divulgação eram 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. Mais do que isso, tal evento e seus desdobramentos deixam entrever 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 quem conversamos – mas também por ex-presidentes e diretores via imprensa. Tais redefinições incluíam rever a própria manutenção das pesquisas de percepção. Este evento foi, sem dúvida, uma oportunidade para que vários pesquisadores que trabalhavam no Ipea ou que por lá haviam passado manifestassem publicamente o descontentamento com a realização deste tipo de pesquisa. O

⁵² Ver a íntegra da referida Nota ao final do capítulo.

viés economicista que abordaremos adiante ganhou relevo nessa oportunidade, buscando ampliar sua legitimidade, e o fez com sucesso: no final de 2014 o projeto SIPS foi encerrado.

Assim, a desintegração, segundo alguns, ou a dispersão, segundo outros, materializada nesse evento, redundaria em um conjunto de efeitos que fragilizaram 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, como 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, 02 de março de 2015)

128

A interpretação de que o Ipea não teria uma competência bem definida no organograma do Estado seria, portanto, parte da explicação das dificuldades internas ao órgão. Entretanto, seria preciso contextualizar melhore essa suposta não inserção. Trata-se de uma instituição duradoura, com mais de 50 anos de existência. Além disso, a carreira de técnico de planejamento e pesquisa é uma das que compõem o ciclo de gestão, sendo portanto considerada como parte da elite da gestão pública atual. Durante a nossa pesquisa, o Instituto estava subordinado à Secretaria de Assuntos Estratégicos, diretamente vinculada à Presidência da República;⁵³ seus técnicos tinham prerrogativa no acesso a bancos de

⁵³ 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.

dados e informações institucionais das instâncias estatais e possuíam um trânsito privilegiado nos altos escalões do governo; os convênios e assessoramentos técnicos ao governo eram parte importante das atividades do Instituto, 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”, já tendo concluído sua 3^a turma.⁵⁴

Não obstante, a percepção de se tratar de uma carreira de Estado sem uma atribuição precisa no ciclo de gestão era bastante forte e nos permitiu qualificar a afirmação de diversos TP que associavam dificuldades internas a uma fragilidade institucional externa à “casa”, ou seja, uma fragilidade que não dependia de deliberações do próprio Instituto. A dificuldade em questão consistiria no fato de o Ipea não ter uma competência bem definida.

129

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

Me surpreendeu este dado: o Ipea teve oito estatutos, sete depois de 1988 (...) Isso é um indicador de que depois da constituição temos 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

⁵⁴ <http://www.ipea.gov.br/sites/> Acesso em 07/01/2020.

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).

130

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 estatais 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”, mantida pelas associações das quatro carreiras que o compõem, 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”.⁵⁵ A questão que parece inquietar vários ipeanos consiste no fato de que, para eles, a pesquisa lá realizada não tem uma finalidade precisa de avaliação, tampouco de proposição de ações governamentais e, sendo assim, o Ipea seria somente um instituto de pesquisa, de excelência, sem dúvida. 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 partilharam dessa visão, e outros nem sequer sabiam que os técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea integravam as carreiras de Estado.⁵⁶

Para melhor explicar este lugar flutuante ou deslocado (entre forma e função), os ipeanos remetem-se à história da instituição. Um elemento

⁵⁵<http://ciclodegestao.org.br/index.php/sobre/carreiras/> Acesso em 07/01/2020.

⁵⁶No 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. Tratou-se de 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” ao Instituto. A turbulência política, as mudanças no cenário e o clima geral de insegurança, como já mencionado no capítulo de Abertura, interromperam esta iniciativa.

ressaltado consiste nos 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, novamente ao Ministério do Planejamento e, com a reforma ministerial do presidente Bolsonaro, ao Ministério da Economia.⁵⁷ Dentre idas e vindas, com momentos de extrema insegurança que anunciam o fim da instituição (os tão citados anos 1980 e início dos 1990)⁵⁸ e sua posterior recuperação (a produção do chamado Mapa da Fome e a realização de três concursos na segunda metade do ano 1990), é geral a percepção de que houve uma perda de prestígio ao longo dos anos - apesar de ter sobrevivido enquanto instituição 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. Além disso, como instituição então ligada à Presidência da República, o Ipea, na compreensão de alguns de seus técnicos, parecia estar mais sujeito às

⁵⁷ Como bem destacou um dos ipeanos, em comentário à 1^a versão deste capítulo, tal deslocamento de inserção deve-se, com frequência, a mudanças de nome e de arranjo do órgão ao qual o planejamento se vincula, uma vez que o Ipea: “Apenas quando foi para a SAE (e antes para uma Secretaria de Planejamento e Avaliação da PR, durante alguns meses, no início do segundo mandato de FHC) é que não teve vinculação com o Planejamento” (Mensagem em 7 de abril de 2020).

⁵⁸ O risco de extinção do Ipea foi igualmente abordado em pelo menos dois documentos que encontramos na pesquisa. O primeiro consiste em 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 enfrentava: “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” (Matos, 1994: 12). O segundo documento foi escrito por alguns TP da unidade Rio que, ao recuperarem a história do Ipea, destacaram 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).

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 relaciona-se intimamente com mais um par de opostos: pesquisa acadêmica versus 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 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, 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 da dos ouvidos para o livro comemorativo Ipea 40 anos (D'Araújo, Farias & Hippolito 2005), as redes pessoais prioritariamente formadas a partir da academia sendo invariavelmente resgatadas ao se responder 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 bolsista ou com algum outro tipo de contrato temporário, realizado a partir de redes pessoais com origem na academia. Outra componente que merece ser citada é a forte vinculação com as universidades, seja

no passado, seja no momento das conversas e entrevistas – muitos TP 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 dos técnicos do Ipea 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 ocupam um lugar central em suas análises: 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).

133

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 como um dilema ou uma contradição. O primeiro relaciona-se a 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 segundo elemento 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 a que 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/pesquisa apresenta-se como um falso dualismo. Trata-se antes de um diferencial, de um privilégio, afinal, por serem técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea, têm acesso a banco de dados governamentais que não são de consulta pública.

134

Para outros ainda, possuem “uma identidade dupla ou dúbia 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 complementariedade, afinal, trata-se 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 políticas 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 esse 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 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. Para introduzir este complexo quadro, recorremos ao Relatório Gerencial 02/2014 para as informações referentes ao número de servidores em exercício e à composição dessa categoria - além destes, há também todo um universo de terceirizados, estagiários e bolsistas.⁵⁹

Servidores em exercício no Ipea - 31 de março de 2014			
Cargos	Ipea	Brasília	Rio
Nível Médio			
AA-Auxiliar Administrativo	26	22	5
AM-Auxiliar de Manutenção	2	1	1
AT-Auxiliar Técnico	44	42	2
AX-Auxiliar de Serviços Gerais	35	27	8
MT-Motorista	6	6	-
SE-Secretária	5	5	-
Nível Médio			
MD-Médico	1	1	-

⁵⁹ Observamos que algumas linhas e colunas não apresentam somatórios corretos. Optamos por mantê-los tal como obtido na fonte, diante da impossibilidade de verificação da origem dos erros.

AN-Analista de Sistema	20	20	-
AS- Assessor Especializado	8	3	4
TD-Técnico de Desenvolvimento e Administração	28	23	5
TP-Técnico de Planejamento e Pesquisa	199	148	50
Outros			
Nomeado para cargo em comissão	8	6	2
Exercício descentralizado de carreira*	14	12	2
Requisitado	7	5	2
Total			
Servidores em exercício no Ipea**	403	320	83

* Carreira de exercício descentralizado: Procurador Federal, Analista de Planejamento e Orçamento, Técnico de Planejamento e Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

** Servidores em exercício: servidores do Ipea ativos em exercício, Carreira de exercício descentralizado, requisitados e nomeados.

Este conjunto complexo de servidores que compõem a instituição por vezes é apresentado por meio da grande oposição entre área fim versus área meio. Este foi 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, que 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 relaciona-se ao processo de entrada da carreira de técnico de planejamento e pesquisa no ciclo de gestão, processo este que teria ocasionado uma separação entre 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 deste processo que, para aqueles definidos como da área meio, teria gerado ressentimentos. Essa tensão parece compor um repertório de questões que não são suficientemente elaboradas institucionalmente pelos TP, seja pelo não reconhecimento de sua relevância ou por constrangimentos oriundos da constatação do processo de exclusão vivenciado na sua incorporação, a dos TP, às 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).

137

Conforme expresso no trecho acima, esta 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 complexificar ainda mais quando observamos uma nova oposição, agora dentro da área fim: economistas versus cientistas sociais/humanidades/bio ou ciências da vida.

Tal diversidade é, independente da formação acadêmica ou disciplinar do interlocutor, interpretada de distintas maneiras pelos ipeanos. Para

alguns, é uma novidade que contribuiria para o processo de fragilização da instituição. A pluralidade de formações parece ser percebida por eles como mais uma fonte de dissenso, de visões diferenciadas que não se adequam à missão do instituto e à sua expertise, a economia⁶⁰. Seria esse o campo de contribuição privilegiada que o Ipea teria 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 negativa sobre a pluralidade de formações conecta-se por vezes a críticas às gestões de Marcio Pochmann⁶¹ na presidência do instituto. Uma de suas marcas, impressa 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-requisito para todas as áreas, conforme o edital, era possuir um “diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior em qualquer área de formação”. A não especificação

138

⁶⁰ 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 a tese de Nunes (2017), elaborada no âmbito da pesquisa que é foco deste artigo (referência à nota 1). Os trabalhos de Loureiro (1992; 2009) são referência obrigatória, como discutiremos mais adiante.

⁶¹ Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1993), foi Presidente do Ipea no período entre 2007 e 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 2009: 120). O presidente que o sucedeu no Ipea, Marcelo Neri, insere-se por sua vez no polo oposto, a Fundação Getúlio Vargas, sendo identificado como ortodoxo e com ênfase em econometria. Ver também o capítulo 5 para outras informações sobre sua trajetória.

de área de formação obrigatória abriu a possibilidade de aprovação e efetivação para o cargo de 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.⁶²

Para outros, a diversidade de formações e de perfis profissionais apresenta-se não só como algo positivo, mas também como uma marca da instituição desde a sua origem, quando o corpo técnico do Ipea já 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 atualmente não é uma novidade e muito menos deveria ser, por si só, uma 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 os une e que direciona, definindo um foco para o trabalho: o viés economicista. É justamente esta perspectiva que parece estar em disputa: se para alguns recobre-se de positividade, ao definir a especificidade da instituição, para outros se trataria de algo em declínio e que tende a ser superado por processos que não se esgotam nos limites do Ipea.

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

⁶² Outra polêmica que o concurso de 2008 gerou deveu-se ao fato de que nenhum dos aprovados foi destinado ao Ipea-Rio, o que foi lido como uma estratégia de fechamento dessa unidade. Nesse período, a tensão entre a sede em Brasília e o escritório no Rio de Janeiro se acirrou, levando técnicos do Rio a escrever um texto assinado individualmente pelos autores no qual defendiam com argumentos sociológicos, históricos e econômicos a manutenção do Ipea do Rio de Janeiro (Almeida et al. 2011.).

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 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 fora [do Ipea], isso acontece aqui dentro também (Seminário de Diretoria, 23 de abril de 2015).

Um momento particularmente significativo para a pesquisa foi inaugurado com a saída de Marcelo Neri⁶³ da Secretaria de Assuntos

⁶³ 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 fevereiro 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 microeconometria, com destaque para suas reflexões sobre as chamadas novas classes médias. Na avaliação de vários TP durante a pesquisa, o trabalho de Neri com as classes médias em ascensão teria sido fundamental para sua escolha para a SAE e para a presidência do Ipea. Para outras informações sobre sua inserção no Ipea, consultar o capítulo 5 deste livro.

Estratégicos e o retorno de Mangabeira Unger, que nomeou Jessé de Souza⁶⁴, sociólogo, para a presidência do instituto. Algumas tensões foram acionadas nesse processo de forma mais nuançada, não remetendo necessariamente a fricções irreconciliáveis, muitas vezes tendo sido acionadas para acomodar ou demarcar interesses e fronteiras de diversos tipos. No caso da posse e das mudanças na gestão de Jessé de Souza, dois mecanismos desse tipo foram rapidamente acionados. O primeiro diz respeito à identidade de sociólogo do novo presidente. Ela foi lida em função da crescente “diversidade” que a instituição vinha assumindo nos últimos anos,⁶⁵ seja, mais uma vez, como certo desvirtuamento de suas funções originais ou como expressão de que a instituição teria se tornado mais rica e multifacetada. O segundo mecanismo 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 07 de abril de 2015, fez 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 se perguntar retoricamente qual seria a função de uma instituição como o Ipea, respondeu de forma 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”.⁶⁶ Esta fase institucional do Ipea já de início parecia indicar a força que certos distanciamentos

⁶⁴ PhD em sociologia pela Karl Ruprecht Universität Heidelberg (Alemanha), foi presidente do Ipea entre 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 “batalhadores” para se contrapor às “novas classes médias”. Sua nomeação foi escolha de Mangabeira Unger, então Ministro Chefe da SAE. Chamamos a atenção para a contraposição às pesquisas sobre classes médias de Neri e para os respectivos contextos político-econômicos em que exerceceram a presidência do Instituto.

⁶⁵ Alguns TPs rejeitam esta interpretação, destacando que existiram outros presidentes com formação em sociologia desde meados dos anos 90: Aspásia Camargo (1993-95) e Glauco Arrix (2003-06).

⁶⁶ No governo interino de Michel Temer, o Ipea teve dois presidentes: Manoel Pires (18 a 31/5/2016) e Ernesto Lozardo (2016 – 2019).

internos têm na sua reprodução institucional e quais as margens em cada contexto. Margens num duplo sentido: fronteiras interiores e conexões externas. Em relação às fronteiras interiores, que buscamos mapear até o momento, trata-se de refletir até onde os técnicos podem estender o entendimento de diversidade e dissenso sem deixarem de se considerar ipeanos - ou seja, de encarnar a própria instituição e de apreender quem tem poder e 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

142

Se a seção anterior buscou tornar mais complexa a compreensão que os ipeanos têm das tensões inicialmente mapeadas, a intenção agora é a de referenciar num horizonte englobante as que se mostraram mais centrais nessa etapa da pesquisa. Quando procuramos explorar os múltiplos significados compreendidos nos termos que compunham as diferentes perspectivas em jogo, as reflexões se adensaram em torno da polêmica sobre fazer assessoria e/ou pesquisa e 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 entrevistas com os diferentes técnicos de planejamento e pesquisa, tem como desafio apreender os pontos de vista em disputa dentro da instituição e transcendê-los a partir da sua inserção no espaço social, cuja composição - esta é a hipótese a ser explorada - guarda fortes afinidades com suas disputas internas. Procuramos, assim, levar às últimas consequências as pretensões de verdade expressas pelos sujeitos de pesquisa, sem cairmos, contudo, no equívoco de considerá-las como existentes num vazio sociológico. Neste sentido, as perspectivas individuais são mantidas, mas abandona-se, ao menos provisoriamente, a chave interpretativa que poderíamos denominar “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 em seguida traçar as conexões entre eles, mas construir um problema e segui-lo transversalmente em tempos, espaços, registros, linguagens, tipos de experiência. Assim, a dificuldade em conectar a existência de individualidades e a realidade institucional, ou seja, o desafio de traduzir perspectivas dos sujeitos individuais em valores e práticas que os transcendam e constituam o sujeito coletivo (a instituição ou organização) não chega a se estabelecer, a nosso ver, por um duplo movimento metodológico que realizamos. Procuramos trabalhar as conversas, as entrevistas e as observações em campo sempre de forma articulada com a vida institucional, encarnada em textos, portarias, organogramas, estatutos, relatórios e planos de atividade. Nossa intuito sempre foi o de rastrear de que modo as tensões e pretensões apresentadas oralmente se materializavam nos artefatos que distinguem as organizações modernas: os documentos. Afinal, trata-se de uma propriedade dos textos institucionais a de fixar sentidos que tornem invisíveis as pessoas e o contexto que lhes originaram. Tais apagamentos geram efeitos de impessoalidade e universalização que exigem daqueles que irão manuseá-los conhecimentos que vão além daquelas desenvolvidas nas relações cotidianas do mundo imediatamente vivido (Smith 2005). Nossa 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 significado e de relações no qual tanto percepções individuais quanto dinâmicas institucionais se inserem e se constituem mutuamente. Claro que, num momento inicial, tratou-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 era algo singular na estrutura estatal. 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 agência 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).*

144

Nossa escolha deveu-se igualmente ao fato de o Ipea ter sido apresentado como um *think tank* por seu fundador na reelaboração que fez em 2004 da história de sua criação – bem como por outros que naquela ocasião deram depoimentos.⁶⁷ Nas palavras de Reis Velloso, quando da celebração dos 40 anos da instituição, ao ser indagado sobre o local onde o Ipea havia sido instalado:

⁶⁷Arthur Candal (apresentado como um dos fundadores do Ipea) e os presidentes Michal Gartenkraut e Aspásia Camargo.

*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 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?”, revelou-se significativa e nos incentivou a seguir esta 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 usual de Estado. 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.

Perseguindo as pegadas de nossos interlocutores, a leitura sobre a formação do campo econômico no Brasil também nos mostrou que a classificação do Ipea como um *think tank* não se limitava a uma categoria ipeana, encontrando expressão entre cientistas sociais e economistas (Loureiro 1997a; 2009).⁶⁸ Assim, a literatura sobre *think tank* mostrou-se inspiradora para a pesquisa, desconsiderando-se os trabalhos de viés

⁶⁸ 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).

normativo e com propensão às definições classificatórias, ou seja, os que se propunham a estabelecer o que deve ser um *think tank* e quais instituições se enquadram nessa definição.⁶⁹ 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 nos permitiu delinear um enquadramento profícuo para a etnografia institucional do Ipea. Vejamos.

A mais sucinta definição de *think tank*, proposta por estudiosos do campo, o apresenta como um tipo de organização da sociedade civil especializado em produzir e disseminar conhecimento relacionado às políticas públicas (Shaw et al., 2013: 447). Se a compararmos com outra, elaborada por um analista que faz parte do próprio campo, considerada uma das mais populares, encontramos um número maior de critérios: além de não governamental, ela não pode visar lucro, deve

¹⁴⁶ ter autonomia organizacional em relação ao governo e aos partidos políticos, empresas e grupos de interesse. Nascida em contextos anglo-saxões, tal classificação é unanimemente percebida como detentora de elementos que não parecem fazer muito sentido em outros contextos nacionais ou, ainda, que são considerados como um ideal que pretende tornar invisíveis relações centrais à existência dos *think tanks*, mas que ameaçam seu prestígio (como, por exemplo, as relações com o mercado) (Stone, 2007; Campbell e 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), outros ainda, mais radicais, apostam na sua fluidez. Os primeiros, contudo, em geral não abrem mão da condição de exterioridade à organização estatal na revisão dos

⁶⁹ 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.

critérios definidores dos *think tanks* (Pautz, 2011; Rich 2004). Afinal um de seus mitos legitimadores seria o 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, afirma diretamente já nas primeiras páginas de seu guia anual dos *think tanks* mais influentes do mundo: “*Helping to bridge the gap between knowledge and policy*”.⁷⁰ Embora desde seu segundo relatório, o Ipea já estivesse incluído entre os *think tanks* mais influentes da América Latina e Caribe, foi somente em 2014 que, sob a alegação de melhor lidar com a sua diversidade objetiva, que o referido programa produziu uma tipologia considerando o grau de autonomia e o tipo de afiliação dos *think tanks*. Nesse sentido, criou subtipos incluindo instituições que fazem 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 – em 2018, galgou duas posições no ranking. Tal abordagem vai ao encontro de autores que, focalizados em contextos particulares, reconhecem a possibilidade de que, em determinados momentos históricos, *think tanks* possam ser encontrados no interior de estruturas de governo. Contudo, ainda assim haveria a busca por certo distanciamento tanto do governo quanto do debate político partidário (Denham e Garnett 2005). 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, discursos e estudos de caso (Arnoldi, 2007; Stone, 2007; Campbel e Pederson, 2008; Shaw et al. 2013). Se a pertença formal às estruturas estatais foi relativizada em favor de graus de autonomia ou de distanciamento, a vocação *policy oriented* das investigações realizadas pelos *think tank* permanece consensual, como se pode observar.

⁷⁰ Conhecido como o *think tank* dos *think tanks*, esse programa produz, desde 2006, o *Global Go To Think Tank Index Report*, no qual apresenta estatísticas e classificações dos *think tanks* por influência no mundo, por região e por área de pesquisa.
https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=think_tanks
Acesso em 07/01/2020.

O que nos interessa neste debate é que tal mapeamento, que conecta 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 e de pesquisa, até então inseridas em uma configuração de valores vivenciados como distintivos da vida institucional do Ipea, ganharam novo significado. Logramos, assim, por meio dos sentidos atribuídos à categoria *think tank* que optamos por utilizar, aprofundar a compreensão de sua inserção *in between* anteriormente anunciada. Tendo isto em mente, propomos o seguinte diagrama posicional para o Ipea:

148



Figura 3: Ipea no espaço social (Adaptado de Shaw et al. 2013).

A primeira observação a se 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 estabelecido 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 divulgação; bem como as responsabilidades (individuais e institucionais) envolvidas nesta relação⁷¹ No que concerne às instâncias de tomada de decisão do governo, talvez as mais centrais, 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 significativamente na compreensão do silêncio em torno da interface com a economia, podemos levantar algumas possibilidades a serem investigadas. Tal lacuna poderia se dar pela especificidade do Ipea, ou seja, um instituto de pesquisa econômica aplicada do governo que não se encontra diretamente vinculado 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, e que recentemente tenha retornado temporariamente a esse lugar e tenha se estabelecido no Ministério da Economia,⁷² 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 no que se refere ao Legislativo, parecem ter se deslocado para órgãos ligados à gestão financeira (Loureiro 2009). Tendo isso em mente, a interpretação de alguns ipeanos de que a instituição não possuiria uma “missão” clara, por

⁷¹A relação com a imprensa será aprofundada no próximo capítulo.

⁷²A Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, criou o Ministério da Economia. Com isso, as estruturas dos Ministérios da Fazenda; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e do Trabalho passaram a integrar um novo Ministério chamado Economia.

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 sempre ocupam 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 e externo, o Instituto, 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 se pensando e realizando um trabalho mais próximo do ideal acadêmico, ora do atendimento à agenda política ou buscando pautar certos meios de comunicação mais ou menos especializados em um ir e vir não excludente. O importante aqui é compreender que, ao se posicionarem *in between*, a gramática acionada individualmente pelos ipeanos é análoga a dos analistas que atuam nos *think tanks*.

150

Antes de prosseguirmos, entretanto, seria importante frisar que o reposicionamento do Ipea como um *think tank* é parte do processo de redemocratização e da releitura que seus sujeitos dele fizeram, inclusive seu “fundador”, para se localizarem em novos termos. E, como argumentaremos, dificilmente pode ser retrospectivamente atribuída ao Ipea, durante o regime militar, como alguns autores propõem (Loureiro 2009). Naquele momento, como veremos no capítulo 4, o Instituto compunha o núcleo do sistema de planejamento que se formava, a diversidade de sua produção intelectual era contida pelo controle do que foi ou não tornado público e a categoria *think tank* não era utilizada 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 anteriormente o Ipea produzia pesquisa para assessorar um dado Ministério ou o Poder

Executivo como um todo, 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, o “Governo”, embora ainda conste do estatuto vigente, foi substituído 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 meus). Ao longo desse processo, como destacamos acima, além do Estado, outro público-alvo foi sendo constituído por meio da inclusão da disseminação de conhecimentos: 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 No 3.260) e nos planejamentos estratégicos da instituição. Desde então, seus estatutos previram, dentre as suas finalidades: “disseminar conhecimentos” e “oferecer à sociedade elementos para o conhecimento e solução dos problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro” (Decreto Nº 7.142, 2010).

A autoclassificação do Ipea como um *think tank* permitiu reinserir sua autonomia crítica diante dos governos num horizonte democrático. Nesse processo, a triangulação de sua responsabilidade para com a “sociedade” (e não mais exclusivamente para com o governo e nem sequer para com o “estado”) parece ser a condição para exercer a crítica às políticas de governo, sem se auto-delegar o poder tecnocrático que marcou a origem do Ipea, nem tampouco tomar para si o papel de decisão, próprio aos governos eleitos para tanto. 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.⁷³ Ao não especificar a “sociedade” a que se refere, permite-

⁷³ Esta reflexão inspira-se em St Clair 2006, mas a desdobra em outra direção que não a noção de “site of co-production” proposta pelo autor como solução para tais dilemas.

se transitar, por exemplo, entre mídias, universidades, associações acadêmicas, em menor proporção, movimentos sociais como audiências legítimas e legitimadoras do conhecimento por eles produzido. E, nesse movimento, construir uma pluralidade de estilos de interação (apresentação de trabalhos em congresso, entrevistas para a imprensa, promoção de oficinas, além da 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 e 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 (se em um boletim ou em um livro): exige capacidade de antecipar efeitos e apropriações a depender do público-alvo e das mediações e mediadores em jogo (ver capítulo 3).

O fato de, formalmente, os técnicos de planejamento e pesquisa 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 pesquisa que se produz entre campos problematiza, em outro registro, reflexões sobre as fronteiras do Estado (Mitchell 1991; Das e Poole 2004; Foucault 2008b). 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) apartadas em organismos, 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 de nossos interlocutores, quando considerada a partir da perspectiva desdoblada no diagrama posicional acima delineado, deixa entrever que se a arte de governar abrange um campo bem mais amplo do que as instâncias estatais de gestão (Foucault 2008b), a própria construção da ideia e da prática da “expertise” de pesquisa como função de Estado, mas mantendo a separação entre produção de conhecimento e tomadores de decisão, 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 nas palavras de 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.

(Shouthen 2013: 7).

153

As reflexões sobre a pesquisa como parte do processo estatal requerem, ainda, uma segunda questão a ser explorada: quais os sentidos (práticos e atribuídos) da 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 que dedicaram horas de seu dia a refletir sobre o Ipea no âmbito desta pesquisa.⁷⁴ A preocupação com os rumos institucionais, com as melhorias necessárias ao aprimoramento de seu funcionamento, o apreço por narrar as trajetórias individuais anteriores e já no interior do Ipea, o esforço de articulação discursiva com os pesquisadores deste projeto e a afirmação da relevância da pesquisa aplicada como marco da instituição indicam o grau em que a instituição é incorporada por aqueles que são responsáveis por realizar seu trabalho cotidiano: os

⁷⁴ As entrevistas duraram entre uma e três 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.

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 na instituição, é o espectro que qualifica seus sentidos que por vezes parece ser percebido como problemático por alguns. E aqui mais uma vez retornamos às oposições centrais surgidas na etnografia: assessoria/pesquisa e individualistas/institucionais.⁷⁵ 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 igualmente 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 artigo, na chave interpretativa da organização institucional.

154

No que concerne às conexões entre pesquisa e instâncias de governo, ou seja, o modo como os ipeanos veem seu trabalho na articulação com certos setores do campo político, observamos 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

⁷⁵ 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 com as linhas de ação da presidência do instituto.

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 feixe 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 longo prazo 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 o atendimento a demandas diretas de outros órgão estatais. Todas essas possibilidades de pesquisa orientada para políticas públicas foram consideradas relevantes - ninguém discordou quando as pontuamos. A diversidade positiva parece tornar-se dissonância ameaçadora à própria existência institucional, quando os ipeanos ponderam sobre as dificuldades de construção de um equilíbrio entre todas essas

possibilidades que preserve e garanta a especificidade do Ipea⁷⁶— seja por receio de seu trabalho se confundir com o trabalho feito nas universidades ou por ver seu espaço ocupado por outras instâncias de governo.

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 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 isso 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.

156

Dessa perspectiva, há que se considerar igualmente que, desde meados dos anos 2000, como dito anteriormente, houve um esforço por parte de diferentes presidentes e diretores em estabelecer procedimentos institucionais, mais ou menos polêmicos. Os objetivos explicitados foram, por um lado, conhecer o que está sendo feito dentro do Ipea e, por outro, tornar menos arbitrárias ou opacas as tomadas de decisão internas – sejam de contratação de bolsistas, de liberação de TP para aperfeiçoamento (pós-graduação e pós-doutoramento) ou de prioridade de alocação de recursos para projetos. Embora considerados incipientes por muitos ipeanos, há uma compreensão predominante de certa necessidade de se estabelecer procedimentos e parâmetros

⁷⁶ A nomeação de Jessé de Souza para a presidência do Ipea (abril de 2015 a maio de 2016), considerado pelos ipeanos como possuidor de um perfil estritamente acadêmico e com pouco conhecimento sobre a instituição, indicou, por contraste, o quanto, em meio às suas divergências, suas concepções são compartilhadas. Este 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 detentora de grande capacidade de existir cotidianamente apesar dos seus presidentes e de suas agendas individuais.

para os trabalhos realizados dentro do Ipea, com a ressalva de que este movimento institucional não se transforme num “dirigismo” que sufoque a liberdade criativa e crítica tão cara à própria história do Ipea.

A mais recente iniciativa nesta direção foi o “Ipea Projeto”. Implantado no período (maio de 2014 a abril de 2015) em que o Instituto foi integralmente dirigido por técnicos de planejamento e de pesquisa da “casa” (diretores e presidente), consiste em um sistema informatizado desenhado para que todos (técnicos de planejamento e pesquisa e técnicos de desenvolvimento e administração) insiram informações sobre as atividades em curso, tais como: em que consiste o projeto, sua duração, tempo dedicado, produto esperado etc., que teria como objetivo oferecer um “sistema de acompanhamento do plano de trabalho”.⁷⁷ Nos termos do texto que apresentou o projeto no Relatório de Gestão de 2014, ele deveria permitir um “acompanhamento efetivo”: dos custos do projeto, de todos os recursos humanos envolvidos, da entrega dos produtos negociados com outras instituições, de seu alinhamento estratégico com os objetivos estratégicos do Ipea, da eficiência das equipes dos projetos, da automação e homogeneização de processos administrativos relacionados à execução do projetos (Ipea 2015:33). Apesar das críticas ao risco de redução das produções do Ipea à pontuação e sua utilização como incentivo a determinados tipos de trabalho em detrimento de outros – “daqui a pouco vão querer que a gente faça pesquisa de mãos dadas” -, a intenção explicitada e que é reconhecida por outros, para além de seus propositores, teria um duplo objetivo: “promover transparência e interatividade entre os TP”⁷⁸ (Entrevista TP, 26 de junho de 2015), por meio da possibilidade de consulta por temas, projetos, produtos e pessoas. Claramente, contudo, também permitiria controlar a produtividade dos ipeanos e orientá-la para certas direções e perfis de produtos.

⁷⁷ Tal iniciativa originou-se na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais – DIRUR.

⁷⁸ Outra crítica mencionada por seus próprios idealizadores foi o fato de ter sido desenhado para quem trabalha com projetos, o que exigiria certa adequação para outras funções.

Se tais iniciativas, lidas na chave das intencionalidades, podem e têm sido objeto de disputa entre visões mais favoráveis às liberdades individuais ou ao enquadramento institucional, o quadro posicional traçado anteriormente nos permite ponderar que essas ações guardam forte afinidade com processos que vêm ocorrendo em pelo menos dois campos de interface do Ipea e que têm sido denominados “cultura de auditoria” (Strathern 2000; Shore and Wright 1999). No campo político, inserem-se no crivo da ideologia da transparência, das políticas da visibilidade, da implantação da burocracia digital e da “accountability” nas organizações governamentais e não governamentais. No campo da produção do conhecimento, expressam-se no âmbito das políticas de avaliação de desempenho individual e institucional que orientam o investimento das agências de fomento de ensino e pesquisa nas universidades, com sua redução de “qualidade” à mensuração por produto, fator de impacto e otimização de recursos.⁷⁹ Tratar-se-ia, portanto, de um movimento institucional híbrido em seus efeitos. Por um lado, afastaria o Ipea do fazer próprio das universidades e institutos de pesquisa acadêmicos, ao buscar reforçar uma agenda coletiva institucionalizada e pesquisas estratégicas para o Estado, bem como estabelecer parâmetros de produção próprios, distintos das avaliações das agências de fomento que orientam a produção acadêmica (Capes e CNPq). Por outro lado, os aproximaria, ao traduzir para a realidade ipeana um processo de racionalização em pleno curso nessas instituições e que se encontra sob cerrada crítica dos sujeitos a ele submetidos – em termos muitas vezes análogos aos encontrados no Ipea. E aqui cabe relembrar que o já mencionado Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento (Ipea/ENAD) foi credenciado pela Capes, seguindo o conjunto de normas que rege a criação e a avaliação dos mestrados profissionais por esta agência.

O interessante a observar neste processo é sua constituição em diferentes instituições políticas e de produção do conhecimento, para

⁷⁹ Ver também PoLAR: Political and Legal Anthropology Review, vol. 30, no 2, 2007 e Anthropologica, vol. 55, no2, 2013.

ficarmos nos dois campos que mais tensionam e definem a existência do Ipea no período investigado, como uma “burocracia das virtudes” - como vem sendo chamada nos estudos sobre ética em pesquisa com seres humanos. Em outras palavras, trata-se de uma busca por instaurar processos burocráticos que possam traduzir e, assim, assegurar o exercício virtuoso da função, como por exemplo: exigência de documentos diversos (relatórios, atas de reuniões etc.), preenchimento de plataformas informacionais, observância de determinados procedimentos de trabalho, avaliação de produtividade etc. Ou, numa metáfora mais ácida, de procedimentos que seriam como “rituais de verificação”. Em outras palavras, são práticas consideradas necessárias em situações ou contextos institucionais de desconfiança, mas que, para serem efetivas, exigem um campo de sentidos compartilhados: justamente a confiança nos parâmetros e medições de verificação (Strathern 2000).

A questão em jogo para os ipeanos parece ser como, em horizontes democráticos em que hierarquias perderam legitimidade mesmo em contextos burocráticos, fazer valer a razão de ser de uma instituição e de seus efeitos numa aparente orquestração sem maestro.⁸⁰ No caso em questão, como afinar o fazer pesquisa como função de Estado em meio à pluralidade de perspectivas sobre o que isso significa entre aqueles que são responsáveis por fazê-lo e com parâmetros internos e externos considerados fluidos? E mais, como fazer isso em uma instituição cuja “cara” é dada pelos presidentes, conforme explicitado pela maioria dos entrevistados? O desafio, para os ipeanos, parece residir em encontrar o delicado equilíbrio entre estruturar o processo formal para fazê-lo (para dentro e nas interfaces), sem que os meios substituam os fins para o qual pretendem contribuir. Em outras palavras, que deixem de ser apreendidos como um instrumento e se transformem em finalidade, ou seja, um processo que de forma velada, perpetue uma concepção institucional que exclua outras lá existentes.

⁸⁰O sentido desta expressão aqui é, portanto, distinto do utilizado por Bourdieu (1989) ao tratar da noção de *habitus*.

O fato de o Ipea ser um ambiente de produtores de conhecimento acrescentaria mais um elemento complicador ao potencial de desconfiança deste tipo de homogeneização de processos de produção: o apreço cultivado pela criatividade e pela autonomia individual tenderia a produzir um *ethos* reativo a sistemas reguladores. Da perspectiva de vários pesquisadores, normatizações da produção intelectual conteriam potencialmente um insulto moral específico: expressariam a desconfiança da integridade, do compromisso e das motivações no desempenho do trabalho específico a essa função, mesmo considerando suas variações e liberdade individual (Bosk 2007). Daí pode-se compreender o fato de - nas diferentes elaborações que ouvimos, dos e sobre os ipeanos - aqueles supostamente não compromissados com a produção de conhecimento aplicado, em qualquer ponto que olhemos no espectro esboçado acima, jamais terem sido nomeados, mas sempre mencionados em tom de voz mais baixo e acusatório ou jocoso e, claro, nunca em relação a si próprio. A especificidade do Ipea como produtor de um conhecimento a ser aplicado ao exercício de governo desautorizaria qualquer posicionamento em defesa do conhecimento “puro” ou “academicista”, mas também qualquer tentativa de coerção da autonomia crítica ou de censura de divulgação das pesquisas (“o aparelhamento”). Ambos são tidos como os principais desvios a serem evitados.

Destacamos mais uma vez a dimensão temporal dessa polarização porque, posteriormente, a proposição de transformar parte do Ipea em uma “organização de pesquisa por contrato” foi colocada pela presidência sob alegação de obtenção de recursos, provocando realinhamentos e polarizações distintas. O que reforça, mais uma vez, o lugar entremeado da instituição, a dimensão contextual das tensões mapeadas, mas também de suas interfaces geradoras, destacando-se na “pesquisa por contrato” a repulsa de um modelo de trabalho próprio ao campo econômico em detrimento da função pública.

Ipea: do *ethos institucional* a uma instituição em *devenir*

Nesse movimento reflexivo construído num ir e vir entre estruturação interna e posicionamento externo do Ipea vis-à-vis de instituições inseridas em outros campos sociais, gostaríamos, por fim, de avançar na compreensão do poder específico que esta Instituição pretende exercer pela posição que ocupa. Trata-se, portanto, de retomar a questão que deu origem à pesquisa, sobre o lugar do Ipea e do trabalho a ser desenvolvido por ele, enquadrando-a agora em duas chaves anunciadas ao logo do texto: a da existência ou não de um ethos institucional e a dos efeitos específicos que o fato de consistir em um instituto de pesquisas para o Estado engendra na configuração dessa instituição.

Na retórica formal, como dito anteriormente, o Ipea existe hoje para: “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”. Esta é, no vocabulário governamental, a “sua missão”. Em momento anterior nesta mesma pesquisa (Teixeira, Lobo e Castilho, 2014) afirmamos que o Ipea seria constitutivo da expressão simbólica de um Estado eficaz e racional: um Estado que comporta em sua própria engenharia institucional técnicos com capacidade de rigor científico e, portanto, se orienta e se consolida com base em pesquisas científicas. Desta perspectiva, o Instituto encarnaria certa eficácia estatal, contribuindo para o exercício da governança e para a resolução de conflitos por meio de sua despolitização - uma vez que, como anteriormente apontado, não se insere com poder decisório no chamado ciclo de gestão do governo, nem tampouco segue agendas políticas partidárias. Mas tal despolitização se atualiza sobretudo pelo efeito de subordinação da vocação política pela vocação científica que a especificidade da instituição possibilita. Afinal, os principais produtos do Ipea têm sido considerados⁸¹ análises racionais e objetivas baseadas nas melhores evidências disponíveis (banco de dados) ou produzidas em suas pesquisas, numa versão da

racionalidade formal científica que garantiria o valor universal da produção de conhecimento aplicado (Dezalay 1993).

Tal processo de racionalização tem efeito ampliado na instituição e foi verificado para além das temáticas econômicas e sociais consideradas clássicas no Instituto (como veremos nos capítulos sobre “pobreza” e “planejamento”). Em texto escrito por um técnico de planejamento e pesquisa (Barbosa 2017), cujo objetivo era refletir sobre a institucionalização da área da cultura dentro do Ipea, lemos que:

Essa trajetória começa a se esboçar nos seus primeiros passos, em 1998, e é necessário descrever a situação na qual e contra a qual se realizou (...) A área encontrou espaços internos, mas também resistências, que decorrem da cultura institucional e dos dispositivos hegemônicos de pesquisa econômica aplicada, marcadas pelo normativismo econômico e pelo quantitativismo (...)

162

Essa produção [de conhecimento da área cultural] deveria dialogar com as finanças públicas, com as bases de dados disponíveis, com o campo argumentativo dos direitos e, finalmente, com os modelos de reflexão sobre a ação pública, formas dominantes de capital simbólico na instituição (idem:1).

Mais adiante, o autor narra e discute a forma de produção desse conhecimento e seus efeitos: a aproximação dos processos de elaboração do PPA (Plano Plurianual) e do Minc (Ministério da Cultura) e, assim, a consolidação de que “era inegável ser a cultura parte de uma política

⁸¹ A partir da eleição do presidente Jair Bolsonaro é preciso observar os efeitos que a desvalorização da ciência terá sobre o reconhecimento do Ipea e de suas produções pelo governo. Um indicador de tais efeitos pode ser visto na polêmica que cercou a divulgação do Atlas da Violência 2019 produzido pelo Instituto, quando o presidente do Ipea, Carlos von Doellinger, discordou do estudo e defendeu a posse de armas. <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/06/05/presidente-do-ipea-defende-posse-de-armas-e-contaria-estudo-do-orgao.htm> Acesso em 14/01/2020.

setorial”; os desafios metodológicos a serem enfrentados no seu estudo; a delicadeza e a sensibilidade para os efeitos políticos dos distintos “produtos” gerados e o procedimento de sempre submeter sua leitura prévia aos gestores antes de divulgar ao público mais amplo; compondo, assim, a pauta das discussões ministeriais e alguns deles sendo ser referenciados em documentos do Plano Nacional da Cultura (*idem* 2-3).

Desta perspectiva, que não é particular à área da cultura, os estudos produzidos pelo Ipea permitiriam, por meio da depuração que sua configuração institucional tem balizado em métodos, elaborar modelos de reflexão e formas textuais, bem como transformar disputas sobre ações de governo em debates técnico-científicos, e, assim, converter “números” em fatos validados. Na passagem acima, vemos este trabalho de construção explicitado positivamente para uma temática (“a cultura”). Pudemos, entretanto, rastreá-lo também nas queixas que atravessavam diferentes trechos de entrevistas apresentados ao longo desse artigo: (i) a percepção dos próprios técnicos de que o conjunto de seus trabalhos não tem a influência que deveriam ter na “Esplanada”; (ii) e de que a produção e a expertise do Ipea não são chamadas a colaborar na elaboração das políticas públicas; mas (iii) tem sido acionada, talvez sobretudo, por sua capacidade em traduzir ações governamentais disputáveis para uma lógica e linguagem técnico-científica e, assim, alçá-las à condição de “grandes questões nacionais” ou de “desafios do desenvolvimento”.⁸² Dito de outro modo, a produção do Ipea não seria principalmente um instrumento de proposição de políticas de governo, mas de adequação científica e técnica de problemas definidos em diferentes instâncias.

A articulação das entrevistas e conversas com a observação do trabalho dos ipeanos em uma diretoria específica, a leitura dos diversos tipos de textos por eles produzidos e os documentos institucionais consultados

⁸² O exemplo de pesquisa mais mencionado por nossos interlocutores como estimulada para sustentar um projeto político de governo, o Bolsa Família, foi a conduzida por Ricardo Paes e Barros sobre a pobreza, que será abordada no capítulo 6.

164

nos permitiram adensar ponderações sobre sua autopercepção de não influenciar na construção das políticas de governo. Afinal, na realização de suas pesquisas, tanto na reelaboração de dados estatísticos gerados por outras instâncias do governo quanto na produção de dados primários, os ipeanos criam, organizam, planejam relações de efeito e causa num campo de intervenção que é constituído por articulações e agregados que têm, eles próprios, que ser produzidos e traduzidos em problemas e soluções a serem perseguidos. Por este ângulo, podemos avançar na reflexão de que, por tais procedimentos, como pesquisadores *policy oriented*, trabalhariam para que as potencialidades oferecidas pela lógica relativamente autônoma do desenvolvimento científico adviessem à existência social sob a forma de *técnicas* (Bourdieu, 1989). Trata-se, contudo, de técnicas de um tipo específico: *técnicas de governo* (da pobreza, das relações de trabalho, da cultura, da participação social, da violência, da juventude, do gênero). Em outras palavras, produziriam um acervo de estatísticas, indicadores, análises de populações, proposições, entre outros dispositivos de discurso produzidos como uma física política ou econômica (Foucault, 2008b). Dispositivos estes que, sendo o resultado de uma série de opções (teóricas, metodológicas, morais, éticas, sociais etc.) feitas por pesquisadores dentro de uma organização estatal, têm logrado se constituir como resultantes de necessidades técnicas advindas da realidade objetiva do mundo – realidade esta que os pesquisadores “somente” teriam tornado conhecida, ao longo do processo de produção de análises econômicas, sociais e políticas.⁸³

É preciso, ainda, considerar que nos processos políticos de tomada de decisão, a possibilidade de ideias e propostas influenciarem na construção de políticas de governo define-se em uma configuração complexa resultante, pelo menos, da interação entre: eventos políticos

⁸³ O Talvez por isto mesmo o evento do “erro” na pesquisa de “Percepção sobre a Violência contra a Mulher” (DISOC, 2014) tenha sido tão impactante, uma vez que a apresentação do dado estatístico produziu uma realidade posteriormente desautorizada pela constatação de um erro, atingindo a instituição no seu cerne.

mais ou menos antecipáveis, capacidade de transformar medições e projeções em problemas de governo, construção do reconhecimento de sua relevância política e moral, bem como do mérito interno à proposição apresentada. Assim sendo, podemos operar com uma perspectiva ampliada da produção do Ipea como instrumento de governo que não mais requer usos imediatos dos seus documentos e textos em políticas públicas específicas. Aqui, nos aproximamos de um desafio sobre o qual os cientistas políticos têm se debruçado: a reflexão sobre a maior ou menor força política do trabalho dos ipeanos precisa ser referenciada tanto na busca por influenciar a agenda política quanto na interferência em debates já em fase de tomada de decisão. Um desdobramento que, embora relevante, extrapola o presente trabalho, mas que sem dúvida não pode ser visto como uma relação unilinear entre produção de conhecimento aplicado, por um lado, e tomada de decisão, por outro. Contudo, mesmo considerando que a influência das ideias e das pesquisas nas reflexões sobre tomadas de decisão política (Rich 2004:7-8) configura um debate espinhoso, os estudiosos da expertise econômica no Brasil concordam que o Ipea faz parte historicamente do processo de criação de um marco quantitativo no Brasil (Loureiro 2009:109). E, portanto, da construção de um governo dos números que se atualiza não somente na macroeconomia, que já foi sua marca principal, mas também em diferentes temas distribuídos em suas diretorias: internacional, setorial, social, regional, urbano e ambiental, estado, instituições e democracia. Assim, nas palavras de um dos TP: “no Ipea até o quali é quantitativo”.

Tendo em mente este horizonte, podemos reinserir o Instituto no campo de poder de forma mais complexa. Propomos que a condição de especialistas na produção de técnicas de governo constituiria em si o poder simbólico e a possibilidade de exercício de poder pelos ipeanos, individual e coletivamente. Um poder que residiria em fazer ver e crer que o mundo social, econômico ou político produzido nas pesquisas do Ipea (em seus problemas e soluções), revela, retrata ou traduz em números a realidade do mundo vivido. E, uma vez que tal

reconhecimento se efetiva e se legitima, deveria orientar a agenda política de prioridades a serem perseguidas dentro e fora do governo. Nas palavras da presidente Dilma Rousseff, por ocasião dos 47 anos de aniversário do Ipea:

Como presidenta da República e como brasileira, me orgulho do trabalho feito por este instituto. Em quase meio século de atividade, o Ipea atingiu padrões inquestionáveis de credibilidade, transparência e seriedade.

O Ipea pensa o Brasil, tem compromisso com o país e com o povo brasileiro, e suas pesquisas e análises são referência para o debate das grandes questões nacionais. Os estudos produzidos por seu corpo técnico não subsidiam somente a formulação de políticas pelo Governo. Estão à disposição de toda a sociedade brasileira.⁸⁴

166

Desta perspectiva, as disputas internas ao Ipea podem e devem ser consideradas afins às disputas que atravessam a sociedade como um todo.⁸⁵ O prestígio institucional, no entanto, as transcenderia, mas, como ouvimos de nossos interlocutores de pesquisa, não pode ser tratado como um “fundo perdido” no qual se poderia fazer saques indefinidamente. A autoimagem da especificidade do trabalho que realizam também é comum à maioria dos ipeanos: a de especialistas altamente qualificados em produzir diagnósticos e prognósticos que devem nortear, com maior ou menor distância relativa, as ações de governo, bem como propor indiretamente as próprias ações governamentais a serem realizadas. Semelhante concepção de construção de conhecimento parece ser central na costura das diferentes posições, ou melhor, em

⁸⁴ http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110913_mensagem%20_dilma.pdf. Acesso em 07/01/2020.

⁸⁵ As eleições de 2014 trouxeram à tona as adesões dos ipeanos aos projetos políticos em disputa, cujos desdobramentos tiveram consequências para os realinhamentos institucionais internos.

sua inserção em um campo comum de significados, indicando certo compartilhamento naturalizado, em termos fenomenológicos, de perspectiva institucional. Em outras palavras, tal percepção apontaria para uma adesão a certa ordem de valores que seria subjacente e tomada como algo irredutível na experiência institucional: a pesquisa aplicada.

Contudo, estamos longe de um ethos unívoco e consensual e, a partir de agora, nos debruçaremos um pouco nessa noção que era a nossa inicialmente, mas que, de certa forma, compartilhamos com eles. 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. E isto não apenas porque os estudos de cultura institucional constroem dessa forma seus modelos e argumentos, mas também porque a forma como o conceito de cultura foi apropriado em determinado momento pela antropologia, e mais permanentemente 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 aborde essa trajetória seja a introdução de Susan Wright em “Anthropology of Organizations” (ver capítulo de Abertura). Sem pretender retomar a riqueza da sua leitura sobre a 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 ao modo como 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 afirmou seu então presidente, Marcelo Neri, por ocasião da apresentação do último planejamento estratégico. Sem isso, a diversidade, apontada como o valor mais importante nesse mesmo evento, 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, com 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 o 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. Configura-se, assim, um percurso marcado por ambiguidades e ambivalências que são essenciais, na medida em que são elas que permitem releituras de sentido dessas ideias e práticas. Mas, como lembrou Wright (1997:4), trata-se de um processo político no qual símbolos e significados são disputados, e qualquer estabilização em normativas ou outros documentos é sempre sujeita a nova contestação.

168

Assim, observamos que as tensões mapeadas em campo eram contextuais e mutáveis segundo relações de poder que podiam ser alteradas - e efetivamente o foram - pela mudança do presidente da república ou do presidente do Ipea, por um “erro” de divulgação de resultados de pesquisas ou pela proposta de transformar parte do instituto em “pesquisa por contrato”. Sendo assim, 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 nas quais 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. Foi o que chamamos de “reflexividade burocrática” no registro das elaborações discursivas em que nossos interlocutores se engajaram ao longo da pesquisa: um permanente pensar sobre si e sobre a instituição via elaboração de textos “científicos”, em momentos percebidos como mais ou menos críticos (a extinção do Ipea-Rio e a institucionalização da cultura como tema de pesquisa no Ipea) e também nas interações face a face (inclusive conosco).

A metáfora do Ipea como uma instituição do tipo *think tank* parece 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 projetou-se simbolicamente de uma instituição “fora da rotina administrativa” para um organismo no qual a produção não está sujeita às mudanças de governo e, mais recentemente, situando-se nas fronteiras do próprio Estado. Construindo-se como um tipo de *think tank*, os ipeanos expressaram novos sentidos aos interlocutores e audiências (alguns presentes desde o regime militar, momento em que o Instituto se configurou) mais adequados e prestigiosos para o contexto democrático que se iniciou nos anos 1980. Também puderam, indiretamente, requalificar a própria expertise acumulada pela instituição como de interesse para o 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 da capacidade mobilizadora dos agentes políticos relevantes (*policy oriented*). 169

Ao seguir 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. Este processo se daria em meio a disputas nas quais a maior ou menor proximidade com algumas das instituições que compõem suas redes de relações poderiam resultar em dinâmicas de maior ou menor disciplinarização interna e de reinserção em configurações ampliadas. Seu posicionamento como um *think tank* entre os campos sociais da produção de conhecimento e da política potencializou e, mais 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, nesta etnografia, em sua diversidade de concepções e atuações em pesquisa e assessoria ao estado. Tal dinamismo talvez seja também o terreno fértil a partir do

qual as elaborações sobre fragilidade institucional do Ipea florescem e que, por vezes, surgem nas falas dos que se queixam de o instituto não ser demandado mais sistematicamente pelos demais órgãos estatais – ministérios, Presidência da República etc. A delicada questão 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 apresentam, acreditamos que o Ipea nos possibilitou apreender a construção de um fragmento do Estado em contextos institucionais de baixa hierarquia, nos quais a unidade se fabrica no idioma social do conflito e não em sua supressão. A diversidade das posições e das polarizações manejadas nesse idioma pareciam igualmente possibilitar que os ipeanos transitassem 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, seja pela contratação de técnicos de planejamento e de pesquisa em um espectro maior de formações profissionais, seja 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, pobreza, fome etc. Tal competência seria central para quase todas as ações estatais, se não todas, em tempos de accountability democrática (produtividade, controle e responsabilização). Essa competência configura-se como uma forma de circulação de poder que se produz nas relações entre pessoas, os chamados “personogramas”, mencionados em discurso pelo então presidente do Ipea, Sergei Soares. Não obstante, esse poder se apresenta sobretudo como algo fabricado durante o 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 conseguiu atualizar como instituição autorizada 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, nesse processo, constitui um instituto de prestígio em meio às suas aparentes incoerências, inconsistências e tensões.

À guisa de conclusão, 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 se fazer pesquisa em função do Estado e de 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 parecia, até o momento da pesquisa, de difícil questionamento: a fé na racionalidade do mundo da ciência. Mas, também, como apontado anteriormente, em relação ao trânsito e às tensões entre campos, mencionados pelos ipeanos (especialistas em pesquisa para o Estado), atualizando inovações técnicas de governo dos processos sociais, num jogo de distinções e aproximações em relação a outras instituições – como bem expressou a metáfora do *think tank*. Contribui-se, assim, 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).

Por fim, esta etnografia permitiu, por meio das disputas internas a uma instituição específica, aprofundar nosso entendimento sobre o desafio que as técnicas de poder disciplinar foucaultiano ou de dever de obediência burocrática weberiano enfrentam quando consideradas em contextos institucionais diferenciados. Se as instituições não existem à parte, e suas regras e valores são construídos em relações de poder disputadas pelos indivíduos que as encarnam e, simultaneamente, as constituem, o Ipea permitiu iluminar o fato de que, por vezes, o próprio poder institucional depende dessas disputas e dissensos.

Chegar a essas reflexões sobre o poder estatal foi possível ao buscarmos responder à pergunta que deu origem a esta investigação: qual seria o ethos institucional do Ipea? Tal questão nos revelou uma instituição que se projetava entre campos e que, nesse lugar de intersecção, construiu um tipo de poder difuso, específico, e de tamanha tal complexidade que talvez seja o responsável, no mundo da vida cotidiana, pela elaboração de uma crise de identidade traduzida na referência ao

172 “complexo de cajuína”. Ao revelar as fragmentações e contradições que constituem esta instituição e singularizam seus efeitos de poder, a presente discussão pode contribuir a 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 à fragilidade institucional. Concorre, igualmente, para a construção de um entendimento mais complexo dos processos constituintes do Estado e do cotidiano de suas organizações.

Comunicado Afipea

NOTA PARA A IMPRENSA

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) foi objeto de diversas notícias e reportagens realizadas pelos principais jornais e revistas de circulação nacional, desde que a Presidência do Instituto informou publicamente ter havido um erro na pesquisa “Tolerância social à violência contra as mulheres”, divulgada em 27 de março de 2014.

Em uma postura que contraria as melhores práticas do bom jornalismo, a Associação dos Funcionários do Ipea/Afipea Sindical, única instância legítima e autorizada para falar por todos os servidores, não foi procurada para mostrar o outro lado da questão. Lastimavelmente, foram veiculados preconceitos por parte de alguns dos entrevistados, imprecisões e distorções nas informações, todos em evidente prejuízo à imagem institucional e à dignidade de seus servidores. Pergunta-se aqui se todos os órgãos de imprensa distrairão-se em não seguir esse princípio elementar de ouvir o outro lado, ao lidar com a história do Ipea, plena de contribuições para o desenvolvimento nacional.

O Instituto foi acusado de ter deslocado o seu foco dos assuntos econômicos passando a lidar com a problemática social, como se não tivesse competência para fazê-lo. Ora, o Ipea trata das questões sociais desde meados dos anos 1960. Quando de sua formalização pelo Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, passou a ser denominado Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada. O Decreto nº 64016, de 22 de janeiro de 1969, reconhecendo a natureza das atividades que então emprendia, intitulou o Ipea de Instituto de Planejamento Econômico e Social. Por essa época, foi acrescido à sua estrutura organizacional o Centro Nacional de Recursos Humanos/CNRH (atual Diretoria de Estudos e Políticas Sociais), responsável pelos mais abrangentes diagnósticos da realidade social brasileira e pelos mais importantes programas em todos os setores que integram a área social. O CNRH foi, durante décadas, referência nacional em estudos e políticas sociais.

Do Ipea saíram ministros do Trabalho, da Saúde, da Previdência Social, secretários executivos dos ministérios da Educação, da Justiça, da Igualdade Racial, da Cultura entre muitos outros quadros dirigentes do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA/INCRA), da Secretaria de Relações Institucionais (SRI/PR), do Ministério do Desenvolvimento Social(MDS), Ministério do Trabalho (MT), Ministério das Cidades, entre outros. O Ipea elaborou o Mapa da Fome (1993), que teve repercussão mundial e consequências internas auspiciosas, e coordenou a execução do Plano de Combate à Fome e à Miséria, aprovado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar, em 1993. Desde 2000, o Ipea é o responsável técnico pelo Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas (ODM/ONU). A acusação revela profunda ignorância sobre a história e o presente do Instituto.

O Ipea foi ainda acusado de ser um “cabide de empregos”. Todos os nossos servidores são estatutários, temos um número irrisório de cargos de livre provimento, quase que exclusivamente ocupados por servidores da casa ou requisitados. Padecemos de deficiências na área de informática e de apoio administrativos, sendo elevado o contingente terceirizado em tais segmentos. Tal acusação é mentirosa e mal intencionada.

O Ipea está sendo maldosamente apresentado como um órgão “aparelhado” politicamente. Os que fazem tal acusação ignoram que o Instituto é um órgão integrante da estrutura do Poder Executivo Federal e que na maior parte dos seus 50 anos esteve vinculado à Presidência da República. Funciona, portanto, sob as diretrizes emanadas da alta direção do governo, de qualquer governo. Contudo, os servidores do Instituto têm as mais diversas posições político-ideológicas, atualmente todos os seus diretores são servidores estatutários do Ipea, a formação acadêmica dos técnicos de planejamento e pesquisa e dos demais servidores de nível superior é a mais plural possível e suas filiações teórico-metodológicas, em cada área profissional, são igualmente heterogêneas. Vemos nisso um diferencial altamente positivo e um bom antídoto ao “aparelhamento”, por quem quer que seja. Convidamos todos os órgãos de imprensa a procurar a Afipea, conhecer entidade e impedir que a ignorância sobre a realidade do Instituto permita que tal inverdade prolifere.

A Afipea repudia tais agressões e exige ser escutada como o outro lado, em resposta aos que não conhecem a nossa história e o nosso trabalho, por todos os meios de comunicação que veicularam matérias e reportagens sobre o Ipea nas últimas duas semanas.

Capítulo III

A produção e a circulação de uma Nota Técnica: pesquisa e assessoria em prática

175

Por
Bruner Titonelli Nunes⁸⁶

O objetivo deste capítulo é analisar o processo de produção e circulação de uma Nota Técnica, uma das publicações do Ipea, um documento voltado para a divulgação de um parecer a partir de dados e informações técnicas. Tal parecer tem sua linguagem adaptada ao público que se quer influenciar, seja ele constituído por jornalistas, ou por funcionários com posições de mando. Dessa forma, em termos gerais, as Notas Técnicas consistem em um texto de intervenção assinado por Técnicos de Planejamento e Pesquisa (TP), considerados especialistas

⁸⁶ Bruner Titonelli Nunes compôs a equipe da pesquisa em Brasília, tendo realizado sua tese de doutorado com base nesta investigação (Nunes 2017). Quando começamos a esboçar o projeto deste livro, avaliamos ser interessante e apropriado convidá-lo para escrever um capítulo. Aproveitamos para agradecer seu pronto aceite.

em um determinado tema, ou seja, por pesquisadores que possuem uma produção considerada relevante na área em questão.

Como discutido no capítulo 2, o exercício da vocação de pesquisa como uma função de “Estado”⁸⁷ levanta dilemas entre os TP que perpassam o tipo de pesquisa realizado pelos ipeanos. Nas palavras de seu fundador, Reis Velloso, o Ipea nasce como um instituto dedicado a realizar pesquisas econômicas aplicadas. Entretanto, as mudanças de rumo do Instituto ao longo de sua existência geraram disputas sobre sua finalidade nos dias atuais e discussões sobre o tipo de pesquisa realizada por seus técnicos. A tensão entre pesquisas descritas como acadêmicas e/ou vinculadas a projetos individuais, e outras mais institucionais, a serviço do Estado e mais aplicadas, foi levantada na interação com os TP.

176

As *Notas Técnicas* possuem um nome forte, representando um dos tipos de *assessoria* realizados pelo Ipea. O pressuposto é o de que anos de *pesquisa* em um determinado tema são transformados em um texto conciso e, ao mesmo tempo, técnico. Por sua experiência com o tema, o pesquisador seria capaz de escolher os pontos fundamentais de seu trabalho, sensíveis ao debate público, e apresentá-los à *sociedade* em um formato aplicado, seja através de uma proposta de intervenção, seja através da exposição de questões, dilemas e/ou inconsistências em políticas públicas ou problemas sociais relevantes.

Este instrumento apresentou-se para mim como uma porta de entrada para entender algumas interpretações de diferentes TP sobre o trabalho que desenvolvem, bem como sobre a própria instituição. Dessa forma, descrever o processo de produção e circulação de uma *Nota Técnica* também consiste em descrever de que modo as categorias *pesquisa e assessoria* se relacionam. Durante a pesquisa etnográfica, coletamos uma série de depoimentos sobre elas. Um TP que ocupava um cargo de direção afirmou, por exemplo, em uma entrevista (03.07.2015): “Você só consegue fazer uma boa assessoria para o Estado se você tiver uma

⁸⁷ Quanto ao uso do termo entre aspas, ver nota 14 no capítulo de Abertura deste livro.

pesquisa de qualidade”. Vemos, assim, que ele não percebia a categoria em uma relação de oposição e sim de complementariedade. Essa ideia foi repetida por outros TP nas conversas, formais e informais, que tivemos ao longo do trabalho etnográfico. Esta correlação é o primeiro pano de fundo que perpassa todo o capítulo.

Uma interpretação apressada poderia supor que a transposição de textos considerados teóricos, para outro domínio, considerado aplicado, aconteceria sem muitas mediações, já que a relação é apresentada como uma continuidade natural e direta. Entretanto, não foi esta a pista que eu segui. Há uma série de transformações necessárias na transição de um produto de *pesquisa* para um produto de *assessoria*. Voltarei a essa citação no final do texto, quando finalmente terei condições de qualificá-la à luz dessa *Nota Técnica*.

Como *pesquisa* e *assessoria* são categorias centrais atreladas à missão institucional do Ipea, também aparecem de forma implícita em outros debates. Isto ocorreu, por exemplo, quando os TP da Diretoria de Estudos e Políticas de Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST)⁸⁸, situados em Brasília, realizaram uma análise da instituição, após um episódio traumático conhecido na imprensa como *Erro do Ipea*.⁸⁹ Tal avaliação ocorreu em uma intensa troca de e-mails que ao final diagnosticou que o problema do Ipea naquele momento era um misto entre: *academicismo, desconexão institucional e midiatização*.⁹⁰

⁸⁸ O projeto: “Ipea: uma etnografia institucional”, do qual fizemos parte, estava vinculado a esta diretoria.

⁸⁹ Como discutido em Nunes (2017), e também no capítulo 2 do presente livro, uma crise institucional foi desencadeada após a descoberta de um erro quanto ao percentual de respostas que concordavam com a frase: “Mulheres que usam roupas que mostram o corpo merecem ser atacadas”. O número inicialmente divulgado foi de 65%, o que causou grande comoção na sociedade, com notas da Presidenta da República e manifestações organizadas nas redes sociais. Entretanto, o resultado correto era 26%. Tamanha disparidade abalou a credibilidade do Ipea.

⁹⁰ O TP José Celso Cardoso elaborou um breve texto sobre sua perspectiva, elencando três problemas: desconexão institucional, superespecialização e academização (Cardoso Jr., 2014). O debate que se seguiu entre os TP substituiu a superespecialização por midiatização. Como categorias inteligíveis e autoevidentes para os envolvidos, não houve nenhuma explicação aprofundada sobre o significado de cada uma delas.

possível perceber que cada uma das três categorias implica uma relação tensionada entre *pesquisa* e *assessoria*.

Dito isto, aponto que, neste capítulo, a percepção de que são necessárias boas *pesquisas* para a realização de boas *assessorias*, em conjunto com o triplo diagnóstico - *academicismo, desconexão institucional e midiatização* - são um ponto de partida e um pano de fundo. A noção de assessoria possui um sentido amplo dentro do Ipea, que pode variar desde o atendimento a uma demanda direta de outro órgão do Estado até o investimento em um determinado campo de pesquisa, antevendo sua relevância como política pública.

Compreendo a *Nota Técnica* como um instrumento que executa e renova essa noção de assessoria. Sendo assim, a descrição da produção e da circulação de uma *Nota Técnica* permite debater diretamente com o modo como a categoria é atualizada no fazer *ipeano*. O presente capítulo analisa a produção de uma *NT* que pretendia impactar a grande mídia, mas esta não é uma vinculação obrigatória, talvez nem mesmo a dominante. Muitas delas são produzidas para um posicionamento rápido em uma conjuntura relevante. Outras têm outros percursos.

178

A *Nota Técnica* é o instrumento de conexão e de relação entre as atividades de assessoria técnica e a influência política que se pretende alcançar. Sempre que necessário, os TP envolvidos modificam significativamente os argumentos para readequá-los ao público que se pretende influenciar. Ao falar dessa tradução entre diferentes instrumentos, sigo um fio de transformação de uma pesquisa acadêmica em aplicada. Nesse caso, a mídia e a sociedade são o público-alvo.

Como apontei em Nunes (2017) e Nunes (2018), as categorias *planejamento* e *assessoria* constituem duas manifestações distintas da pesquisa aplicada no Ipea e representam a ênfase da atuação em dois momentos distintos da instituição. Do momento em que foi constituído até o fim dos anos 1970, o Ipea estava muito próximo dos centros decisórios, e a categoria *planejamento* possuía maior centralidade. Os TP recebiam uma série de tarefas para a elaboração de planos de desenvolvimento

para o Brasil. Datam dessa época uma série de planos econômicos. O período de hiperinflação dos anos 1980 é apontado pelos TP como um dos fatores cruciais para o declínio da época dos grandes planos centralizados.

A partir dos anos 1990, o Instituto começou a buscar novos rumos, e algumas iniciativas no começo dos anos 2000 marcaram o início de uma transição que buscava expandir os interlocutores da instituição. Nesse contexto, durante a gestão de Glauco Arbix (2003-2006), surgiram algumas publicações voltadas para um público mais amplo, como, por exemplo, a revista *Desafios do Desenvolvimento* (2004-2016), que possuía um projeto gráfico colorido, de qualidade, e os TP contribuíam com entrevistas e textos curtos sobre seus trabalhos. Em sua estratégia de circulação, ela era, inicialmente, vendida em bancas de jornais.

A partir da gestão de Marcio Pochmann (2007 a 2012), algumas das orientações atuais do Instituto começaram a se solidificar. Ao assumir a Secretaria de Assuntos Estratégicos, à qual o Ipea era subordinado na época, Mangabeira Unger conferiu a Pochmann uma dupla missão: “Levar o Ipea para o Brasil e trazer o Brasil para o Ipea”. Esta frase continha o objetivo de expandir as ações do Instituto para além dos setores governamentais. Nessa época, ocorreram, por exemplo, as Conferências Regionais e Nacionais do Desenvolvimento, organizadas pelo Ipea, entre 2010 e 2013, num esforço de aumentar o raio de atuação da instituição.

Além disso, houve uma inflexão no que se refere à relação com a imprensa. Na gestão de Pochmann, havia coletivas periódicas e, nelas, os TP apresentavam suas pesquisas para os jornalistas. A partir de então, aumentou o número de matérias jornalísticas que citavam algum trabalho desenvolvido na instituição. Esse conjunto de ações ao longo dos anos 2000 tinha como objetivo conceber trabalhos que transpassassem as paredes do Ipea, incorporando a sociedade,⁹¹ entendida como uma

⁹¹ Sociedade aqui compreendida como uma categoria nativa incluída na finalidade da instituição, e presente no artigo 2º do estatuto do Ipea, promulgado em 2010: “(...) Oferecer à sociedade elementos para o conhecimento e solução de problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro” (Brasil, 2010).

categoria bem ampla, como um interlocutor legítimo.

Seguindo essa linha de atuação mais difusa, a expectativa do Ipea no momento em que fizemos nossa pesquisa, manifesta no Planejamento Estratégico construído em 2013, era a de constituir-se até 2023 como “A instituição de Estado que influencia, de maneira decisiva, as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento” (Ipea; MACROPLAN, 2014, p. 28). Dessa forma, a perspectiva em questão já não é a de que seus técnicos construam planos que, após implementados o mais próximo possível de seu desenho, transformem o Brasil em um país desenvolvido. A meta, em relação ao governo, é atuar como um consultor, que avalia e propõe o melhor funcionamento das políticas públicas e ações governamentais, mas o faz como uma sugestão. Nesse sentido, a categoria assessoria descreve melhor do que planejamento as ações do Ipea nesse segundo momento histórico.

180

Contextualizando a *Nota Técnica*

A *NT* analisada nesse capítulo foi intitulada “Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)” (Lopez, 2015b), tendo sido publicada em 28 de outubro de 2015 com repercussões na grande imprensa.⁹² Após seu lançamento, e após ter construído um primeiro esboço deste capítulo, marquei uma entrevista com o autor para discutir minha proposta. Tivemos uma conversa de duas horas e pude fazer e ouvir ponderações, além de esclarecer alguns pontos que me pareciam relevantes. Durante minha apresentação,

⁹² Alguns dilemas e especificidades em estudar pesquisadores já foram discutidos em Teixeira e Lobo (2019) e Nunes (2017), bem como no capítulo 1 deste livro, portanto, não irei me aprofundar aqui. Desejo somente ponderar que a referida Nota Técnica é um texto público e assinado. Minha opção foi citar seu responsável como “autor da NT”, uma vez que esta é a posição que desejo enfatizar. Ao longo do texto, também serão citados trechos de entrevista com o mesmo autor, esses sim depoimentos colhidos em caráter privado.

com pouco mais de 20 minutos, vários temas foram adiantados. Esse diálogo inicial balizou nossa interação. Embora eu tivesse organizado um roteiro prévio específico para essa entrevista, boa parte dos pontos foi abordada, sem que eu precisasse intervir após a primeira pergunta. Começo esse tópico com sua resposta ao meu questionamento sobre como surgiu seu interesse pelo tema da NT:

181

(...)essas pesquisas sobre cargos de confiança na administração estadual é, na verdade, a ascendência e a influência do Legislativo sobre ela. Esse é o mote da pesquisa que nasceu aqui no Ipea. Orientada para a administração pública federal, mais ampla e ambiciosa. O tema era o mesmo, mas ele nasceu de fato lá no mestrado. Quando eu estava estudando política municipal, eu me dei conta de que divisão de poder via cargos é a condição para o entendimento da dinâmica de qualquer governo. É você entender quem acessa que posições de poder. Que grupos políticos. Isso se mostrou muito relevante na administração estadual e não tinha por que não considerar isso relevante no nível federal. Embora a gente não tivesse nenhum tipo de pesquisa empírica sobre isso. Então essa era a ideia. Então não é uma coisa que caiu do céu. Mesmo porque essa pesquisa tem uns três ou quatro anos que foi iniciada. Esse é um ponto importante também, para você contextualizar a NT. A NT não caiu do céu (entrevista com o autor da NT, 04.11.2015).

Um primeiro ponto que o autor considerou importante enfatizar foi o fato de a NT ter uma história que deveria ser traçada desde muito antes da publicação. Diante disso, retornou às pesquisas que desenvolveu durante seu mestrado e doutorado. Ele fez pós-graduação na área de sociologia e, no mestrado, percebeu a relevância da distribuição dos cargos comissionados na disputa política local. Aprofundou este tema no doutorado e, após algum tempo no Ipea, retomou esta linha de pesquisa. Esta pesquisa redundou em um livro, publicado em 14 de setembro de 2015 e intitulado: *Cargos de confiança no presidencialismo*

de coalização brasileiro (Lopez, 2015a). As primeiras entrevistas que subsidiaram o trabalho ocorreram em fins de 2012, tratando-se, portanto, de um projeto de cerca de três anos. Ele continuou sua fala apresentando o processo de transição do interesse pelo tema de pesquisa, e os antecedentes da *NT*, até seu pontapé inicial. O TP, então, chamou de *senso de oportunidade* a conjunção de uma pesquisa já consolidada com um momento propício.

Um evento ocorrido no dia 24 de agosto de 2015, exatamente 21 dias antes da publicação do livro, apresentou-se como a oportunidade para que um número maior de pessoas se interessasse pelo tema. Neste dia, o então Ministro do Planejamento, Nelson Barbosa, anunciou em coletiva de imprensa cinco diretrizes que objetivavam a redução do déficit fiscal. As três primeiras tinham relação direta com o livro: 1) “redução do número de Ministérios”, diminuindo dez deles;⁹³ 2) “racionalização da máquina pública”, a partir da diminuição de secretarias de um mesmo órgão ou de fusões de instituições; 3) a combinação dessas duas metas implicaria a “redução dos cargos comissionados”.⁹⁴

182

Este evento corresponde a um contexto considerado de crise política, e o anúncio do governo inaugurava uma *oportunidade*, que cabia a um determinado *senso*, por parte dos ipeanos, perceber. O intervalo entre o anúncio e a implementação dessa mudança na organização ministerial, bem como a divulgação do livro nesse interregno, forneceram elementos para a organização de instrumentos de intervenção nesse debate. Nessa ocasião, o *senso de oportunidade* foi levantado pelo então diretor adjunto da DIEST, que propôs ao autor da *NT* que resumisse os argumentos do livro em uma *NT* e a publicasse, aproveitando, assim,

⁹³ O corte efetivo foi de oito ministérios e, alguns meses depois, um TP afirmou em conversa informal com outros ipeanos que “ouvira dizer” que o número foi mais simbólico do que resultado de algum estudo prévio.

⁹⁴ O quarto ponto (“programa de redução de custeio”) refere-se à redução de gastos com o consumo de energia elétrica, água e aquisição de passagens aéreas a um preço mais baixo. O quinto (“aperfeiçoamento da gestão de patrimônio da União”) referia-se à obtenção de divisas através de patrimônios da União, seja a partir de vendas ou de regularizações. A notícia pode ser encontrada em: <https://www.conselhoparlamentar.org.br/governo-apresenta-em-setembro-proposta-de-reforma-administrativa-para-modernizar-a-gestao/> (acesso em 30/04/2020) (BRASIL, 2015b).

o momento favorável. Resumindo, portanto, o *senso de oportunidade* pode ser representado como a junção de: 1) um determinado tema desenvolvido e amadurecido dentre as linhas de pesquisa da casa e 2) um debate público polarizado.

Ela, na verdade, é uma espécie... um desdobramento quase natural e inicialmente foi pensada como uma espécie de resumo dos resultados do livro, que já tinha sido publicado antes de qualquer crise política ou discussão sobre reforma administrativa (Entrevista com o autor da NT, 04.11.2015).

Nesse sentido, temos até aqui a oportunidade e o senso acionado para captá-la e uma proposta de intervenção baseada em um resumo dos argumentos. O diretor adjunto da DIEST fez a proposta que, a princípio, parecia uma tarefa relativamente tranquila de ser executada. A percepção era a de que a transmutação do trabalho materializado no referido livro em uma *NT* seria um esforço relativamente trivial de simplificação dos argumentos para um público mais amplo. Entretanto, não foi isto que aconteceu.

Gostaria de lembrar aqui que existem, no que diz respeito à relação entre um resumo sintético de um texto escrito e seu original, duas possibilidades. O resumo pode cumprir o papel de sintetizador dos argumentos para o especialista no tema, que irá acessá-los integralmente num momento posterior. Mas o resumo pode se voltar também para a circulação das ideias fora da comunidade de especialistas, para um público mais amplo, do qual não se espera o acesso ao texto original.

Foi essa segunda possibilidade que foi acionada quando o diretor adjunto da DIEST solicitou que um livro de 210 páginas fosse transformado em um texto de cerca de 20-30 páginas. Entretanto, a *Nota Técnica* publicada não materializou exatamente esta intenção. A relação do público-alvo com a obra original era, de fato, desnecessária mas, como veremos mais adiante, a *NT* tinha um objeto diferente do livro. A mudança ocorreu diante da expectativa do impacto que a *NT* poderia causar na sociedade:

(...) é importante você ter claro, porque tem uma coisa que às vezes é difícil de separar. Mas uma coisa é o senso de oportunidade para você entrar em um debate relevante publicamente. E outra, é você entrar em um debate para marcar uma posição específica. E a posição específica não existe dentro do Ipea. Já tiveram NTs que atendiam a preferências ideológicas A ou B dos pesquisadores aqui. Mas o mais importante que, digamos, define se é oportuna uma NT, é o Ipea ter pesquisas já em grau avançado sobre um tema relevante (Entrevista com o autor da NT, 04.11.2015).

184

Após citar brevemente o *senso de oportunidade*, ele continuou a falar sobre a marcação de uma posição específica a partir desse instrumento. A *NT* tem a intenção de impactar em determinada direção dentro de um debate público. Este é um raciocínio que leva em conta a relação do Instituto com o Estado e a *sociedade*. Certamente, a pesquisa que a embasa tem de ser considerada pelos TP como um trabalho de qualidade. Entretanto, se os técnicos, por acaso, definissem algum critério de medição de qualidade comparativa entre as diferentes pesquisas, não seria esta necessariamente a razão que levaria uma pesquisa a ser escolhida a ganhar espaço como *NT*. Ou seja, a opção por determinado tema possui elementos para além da pesquisa em si: posicionamentos dos diretores e presidente do Ipea, alinhamentos com pessoas-chave em instâncias externas, direção do debate e concordância ou não são alguns desses fatores. Ou seja, a publicação da *NT* tem relação direta com uma afinidade entre o conteúdo do trabalho, a perspectiva dos representantes da Instituição naquele momento e o cenário político mais amplo do país como um todo.

Isto não ocorre da mesma forma em outras linhas de publicação no Ipea, como os *Textos para Discussão*, chamados resumidamente de *TDs*. Os *TDs* constituem uma das publicações mais antigas do Ipea e, nas entrevistas que realizamos, foram considerados de forma unânime pelos TP como a principal publicação do Instituto. Não por acaso, no processo recente de controle de produtividade dos TP, a redação de *TDs*

foi escolhida como parâmetro de comparação entre eles. Trata-se de textos reconhecidos como acadêmicos, nos quais o TP pode se expressar livremente. O *TD* é a representação máxima do trabalho individual do TP. No caso da DIEST, os TDs passam por seminários abertos aos ipeanos ou recebem dois pareceres emitidos por TP.⁹⁵ No caso da *NT*, oficialmente, ela somente é submetida a uma correção de forma na Assessoria de Comunicação (ASCOM).⁹⁶ Isto se deve ao fato de haver um caráter de tempestividade em sua publicação. Ou seja, é necessário que seja publicada antes que a discussão em questão esmoreça.

A variação dos trâmites internos entre os diferentes tipos de documentos tem relação com seus distintos objetivos, mas ao constatar esta diferença, minha primeira reação foi de certa surpresa. Meu espanto explica-se pelo fato de que os trabalhos considerados mais individuais - e curiosamente a publicação que é considerada pela maioria como a “cara do Ipea” - passam por um escrutínio muito maior do que as *NTs*. Se descrevermos um *continuum*, o *TD* se aproximaria de uma produção assinada que expressaria a opinião do autor, enquanto a *NT*, ainda que também seja assinada, assume um caráter mais institucional. Reagindo à minha surpresa, o autor da referida *NT* disse-me não considerar a existência de um menor cuidado nesse instrumento. Segundo ele, a nota precisa partir de uma pesquisa muito bem feita, com dados muito seguros:

(...) *Minha experiência, é claro, é recente, é que é um texto tecnicamente bastante seguro. Isso é muito importante. Por que tem que ser? Você mencionou aqui alguma coisa sobre o TD, como ele é feito. O cuidado que tem um TD. Eu não acho que NT tem um menor cuidado que TD, não. Ela tem mais cuidado que o TD. Por*

⁹⁵ Em 2014, a instituição iniciou um processo de uniformização dos protocolos de validação dos TDs. “O Erro do Ipea” foi um dos catalizadores dessa padronização, embora o ex-presidente Marcelo Neri tenha afirmado que já havia medidas em curso nessa direção. Esse protocolo de um seminário ou dois pareceres para avaliação dos textos foi estendido às diretorias que não o utilizavam, como a DIRUR.

⁹⁶ O setor do Ipea com a função de intermediar a relação entre os TP e os órgãos de comunicação externos à instituição.

quê? Porque ela está sob o crivo de todo mundo. Você vai apresentar aquilo ali para levar chumbo grosso da imprensa. Então, você tem que estar absolutamente seguro das coisas que você está falando e dos dados que está apresentando. O que tem de diferente, de fato, é que ela procura ser uma coisa reduzida e compreensível pelo público leigo. As mensagens têm que estar claras. No TD não. No TD você pode colocar regressões, o diabo a quatro lá, e pouco interessa quem entende e quem não entende. Não se preocupa com isso. Na NT, o leitor tem que pegar e saber o que está sendo dito ali. É um texto tecnicamente... se pretende, né?! Tecnicamente bem seguro, mas ao mesmo tempo, compreensível. Seguro, porque ele vai estar sujeito a crítica. E se ele quer influenciar em um debate, ele tem que ser bem... ao mesmo tempo que é convincente pela densidade dos dados, mas também tem que ser inteligível para poder influenciar o debate (Entrevista com o autor da NT, 04.11.2015).

De fato, nos casos que me foram relatados sobre a produção de uma Nota Técnica, houve a participação direta de outros TP, de diretores e não diretores. No caso do nosso interlocutor em questão, um seminário interno foi realizado para que fossem feitas considerações sobre seu texto, e este espaço de discussão teve implicações práticas.

No caso específico dessa NT, sua intenção era a de modificar uma interpretação corrente sobre os cargos de confiança muito disseminada no senso comum. Nessa chave de leitura, a burocracia brasileira seria dominada por uma lógica patrimonial e, consequentemente, composta por quadros incompetentes, apadrinhados politicamente – ou seja, recheada de práticas clientelistas, cuja solução seria a diminuição do número de nomeados politicamente e o aumento do recrutamento através de concurso público. O entendimento subjacente é o de que através de concursos públicos são nomeadas pessoas técnicas, enquanto o apadrinhamento recruta apenas pela via da lealdade pessoal.

Esta versão é tributária da obra *Os Donos do Poder*, de Raimundo Faoro (2001). Publicado originalmente em 1957, este livro influenciou uma série de trabalhos posteriores. Nele, o autor apresenta uma leitura própria da teoria da burocracia de Weber e defende que o Estado brasileiro foi ocupado pelas elites de uma forma patrimonial, criando um “estamento burocrático”. Seu argumento é o de que herdamos uma tradição patrimonial lusitana, e a ocupação do Estado por nomeados políticos é feita para a defesa dos interesses daqueles que os nomearam.

Trabalhos que partem desse pressuposto analisam a relação entre burocratas e a classe política da perspectiva de uma incompletude no processo de implementação da burocracia, nos moldes weberianos, uma interpretação, portanto, normativa da obra de Weber e da dominação burocrática (1999). Esta versão já foi bastante criticada em diversos trabalhos acadêmicos. Loureiro, Abrucio e Rosa (1998), Pacheco, R. (2002) e Goulard (2016) são algumas autoras que sistematizaram a produção sobre a relação entre burocracia e o universo político com uma perspectiva contrária à suposta neutralidade burocrática. A NT alinha-se a estes trabalhos críticos a Faoro (idem). Desse ponto de vista, a possibilidade de atingir um público mais amplo surge como uma possibilidade de divulgação de ideias científicas em sintonia com uma concepção de burocracia que descontrói o paradigma anterior.

O trabalho de Pacheco (2002) também trata do perfil dos dirigentes políticos no Brasil. Interessante notar que apesar dos 13 anos que separam os dois trabalhos, o ponto de partida de Pacheco (idem) e o de Lopez (2015b) são os mesmos. Nos dois casos, os autores consideram importante salientar que a maior parte dos cargos comissionados é ocupada por servidores e ex-servidores de carreira, ao invés de nomeados políticos externos e desvinculados do trabalho em cada setor. Apesar disso, continua a circular a versão segundo a qual o Estado é ocupado por indicados sem capacidade técnica, em defesa dos interesses de pessoas específicas. Ou seja, trata-se de um debate academicamente criticado há bastante tempo, havendo certo consenso dentre um conjunto relevante de pensadores da administração pública,

e que, no entanto, possui grande força no senso comum, ou, utilizando a categoria mobilizada no Ipea, na *sociedade*.

Uma das intenções da *Nota Técnica* que estou analisando é justamente a de participar do processo de divulgação e de consolidação de outra compreensão sobre a relação entre cargos comissionados e o trabalho desempenhado no interior do Estado. O *senso de oportunidade*, na perspectiva de seu autor, foi percebido como uma conjuntura favorável à divulgação desta versão alternativa. Não é à toa que a expectativa de controle sobre as interpretações feitas sobre o trabalho era importante, bem como as frustrações pelo retorno à chave interpretativa que a Nota criticava. Ou seja, as discussões voltam a se concentrar na tentativa de modificação, de suplantação, da versão mais difundida no senso comum e também em ações governamentais na área.

Feita a contextualização dessa *Nota Técnica* e de suas linhas gerais, narrada da perspectiva de um instrumento já acabado, passo agora à descrição de seu processo de construção.

188

O processo de construção da *Nota Técnica*

Um fato ainda não apontado sobre essa *NT*, nesse momento uma *NT* em potencial, é que ela não era a única com os argumentos postos à prova diante dos pares. Dois TP da DIEST haviam trabalhado anteriormente com um tema bastante próximo. Em 2011, foi lançado o livro *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro* (Cardoso Jr., 2011).

Em um artigo que resume suas contribuições, Cardoso e Nogueira (2011a) apresentam a evolução do número de servidores federais, de 1990 até 2010, e dialogam diretamente com o discurso que pressupõe o “inchaço” do Estado brasileiro. Os autores posicionam-se de forma contrária a esta afirmação. Uma das constatações feitas por eles é a de que o número total em 2010 não atingiu o pico alcançado em 1992. O que os autores denominam “recomposição” relacionaria-se, ainda, a

substituições de servidores contratados informalmente, exigência do Ministério Público (MP) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

O *senso de oportunidade* sugerido pelo diretor adjunto da DIEST não se materializou unicamente na solicitação ao autor da NT para que resumisse os argumentos de seu livro. Ele também solicitou a um segundo TP (TP 2), coautor do livro publicado pela DIEST, em 2011, que atualizasse os dados referentes a esse antigo trabalho e publicasse uma segunda NT. Apesar desta segunda NT não ter se materializado em um texto público, ela fez parte desse processo. Os autores das duas potenciais NTs participaram de um seminário para pôr à prova seus textos diante dos colegas. Este foi um momento-chave na definição do que seria ou não publicado.

Note-se que a realização de seminários não é obrigatória para a publicação de uma *NT*. Entretanto, neste caso, ele foi realizado para que os dois autores apresentassem internamente seus argumentos. Como ficará evidente neste capítulo, essa *NT* apresenta um outro tipo de discussão. Não se trata apenas de um resumo dos argumentos contidos no livro. Se fosse este o caso, eles já não precisariam ser testados, uma vez que já teriam passado pelos sistemas de validação internos. Eu não presenciei este seminário, mas o autor da *NT* descreveu o debate da seguinte forma:

Ele [TP 2] tem lá o envolvimento de pesquisa dele e já tinha largado isso desde 2010 [referência à pesquisa sobre servidores públicos]. Desde 2010, ele não queria saber mais. Então ele atualizou os dados e apresentou aqui na diretoria junto comigo. Porque, nesse caso, eu passei um e-mail para os meus colegas. A NT... é um tema absolutamente fervilhante no debate. Eu não vou colocar a minha cara na imprensa. Primeiro, vou apresentar aqui e levar saraivada dos meus colegas. Quero ver o que eles têm de críticas a fazer. Analisar o texto, como qualquer pessoa de bom senso faz, ao

mandar um texto para publicação. Fizemos o debate. O [TP 2] apresentou e eu apresentei. O [TP 2] apresentou esse argumento que eu te disse e derivou daí o argumento: “Então, a máquina pública não está inchada, por esse motivo”. Vários colegas falaram: “Seu argumento é razoável, mas eu discordo que você possa afirmar que ela não está inchada, porque você não está considerando ganhos de produtividade, mudanças tecnológicas... Ou seja, você não tem evidências para dizer que não está inchada. Tem apenas evidência para dizer quais foram as razões pelas quais teve recomposição e qual foi o perfil da recomposição dos servidores. Agora, comparar 1992 com 2015, não diz nada sobre inchaço”. Aí teve um debate. Um debate normal. O [TP 2] falou: “É, não tem realmente, mas eu não vou investir, agora, para ficar pegando dados sobre eficiência no serviço público, mesmo porque esses dados não estão disponíveis e bla, bla, bla”. Ao final disso, o [TP 2] saiu dizendo: “Olha, foi isso que eu me comprometi a fazer. Apenas atualizar os dados, não vou investir nessa pesquisa e qualificar...”. O [diretor adjunto da DIESST] passou a assumir essa pesquisa. Ele tinha dados muito interessantes, como eu te mostrei. Eu acho esses dados bem interessantes para o debate que está correndo. Só fala em inchaço para lá e para cá. O [TP 2] disse que parava ali, e o [diretor adjunto da DIESST] assumiu para ele. E a gente delegou. Falamos: “Olha, você pode, se quiser, levar adiante o argumento e vai apresentando”. E nesse mesmo seminário do [TP 2], eu apresentei sobre cargos de confiança. Ouvi sugestões. Ouvi críticas. Foi bem recebido o texto. E o [diretor adjunto da DIESST] fez uma espécie... naquela apresentação, que era um seminário já previsto, a nossa diretoria e tínhamos lá dois slots [refere-se ao seminário intitulado: “Agenda Estratégica para o Brasil”]. Como a discussão sobre Estado, governo, organização do Estado, não sei bem como era a programação. O [diretor adjunto da DIESST] pegou, enxugou o argumento desses dois

textos, que era para ter saído em uma NT antes, mas começou a se tornar muito grande (...) Ele fez um texto bem curto, só para a apresentação no seminário. Com os principais argumentos desses dois investimentos (entrevista com o autor da NT, 04.11.2015).

O fato de uma das potenciais *NTs* não ter sido publicada foi justificado, a posteriori, como resultado desse debate interno. Diante das críticas, o outro pesquisador [TP 2] decidiu não realizar esforços no refinamento desse trabalho, preferindo priorizar outras atividades de sua agenda de pesquisa. Entretanto, como esses dados relacionavam-se diretamente com o debate que ocorria naquele momento, um terceiro pesquisador levou adiante sua argumentação.

Em meio às comemorações do aniversário do Ipea, ao longo do mês de setembro, foi programado um evento com duração de três dias, que ocorreu entre 30 de setembro e 2 de outubro de 2015 - evento este citado pelo autor da *NT*. Ele foi intitulado “Agenda Estratégica para o Brasil” e, em seu discurso, o então presidente do Ipea, Jessé de Souza, o relacionou ao contexto político daquele momento⁹⁷ e o ressaltou como uma forma de contribuição do Instituto para a produção de reflexões críticas sobre acontecimentos conjunturais.

Este evento seguiu um formato padrão no Ipea. As diretorias são elementos importantes na identidade institucional, e cada uma delas possui um determinado tempo para apresentar uma temática que considere relevante. Em geral, o tema abordado é suficientemente amplo para que uma divisão seja feita da forma considerada mais adequada. As duas *NTs* não estavam prontas na ocasião, mas o diretor adjunto da DIESST, um dos representantes da diretoria no evento, compilou as argumentações e as apresentou. Ou seja, mesmo antes do lançamento

⁹⁷ Referia-se ao processo de golpe que culminou no *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff.

oficial, os argumentos já haviam sido publicizados.

O texto por ele apresentado foi disponibilizado no site do Ipea, juntamente com vídeos e notícias do evento⁹⁸ e intitulava-se: “Serviço público federal brasileiro no século XXI: ‘inchaço’ ou modernização e profissionalização?”. Ele interveio no debate criticando a caracterização de inchaço do Estado brasileiro.

Logo no início de sua fala, o pesquisador explicitou uma ideia bastante comum no “senso comum” e a perspectiva de revelar dados que a colocam em questão. Para tanto, citou uma série de produções do Ipea que abordam o assunto, tanto publicações passadas, como as duas *NTs* citadas nos slides como em “fase de produção”. Ou seja, tratava-se de um tema que já havia retido a atenção dos TP e que naquele momento estava sendo apresentado:

192

O senso comum conta uma história de que o serviço público brasileiro é marcado por uma tendência crônica de “inchaço” da máquina pública, decorrente de “empreguismo” no serviço público sem justificada necessidade, alimentada por motivos clientelistas e que resultam em contratações ou nomeações que seguem critérios duvidosos.

Este texto apresenta um sumário de evidências que questionam esse argumento. Os dados foram compulsados de estudos de técnicos do Ipea que analisam os processos de recrutamento de servidores públicos federais, no serviço público civil e nos cargos de livre provimento (Cardoso Jr. e Nogueira, 2011b; Cardoso Jr, 2011; Lopez, 2015a; Lopez, 2015b; Nogueira, 2015) (Lassance, 2015, p. 1).

⁹⁸http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26289&catid=4&Itemid=2 (Acesso em 30.04.2020) (Ipea, 2015).

Foram apresentados gráficos e números que demonstram a evolução do quantitativo de funcionários com vínculo direto com o Estado e, na conclusão, o pesquisador afirmou:

Não há dúvida de que devemos e podemos sempre rediscutir o papel do Estado, inclusive seu tamanho. Mas é necessário antes limpar o terreno e tomar distância de categorias reducionistas como a de “inchaço”, que desqualifica, de antemão, o debate sobre contextos, motivos e situações em que seja desejável ampliar ou reduzir o quadro de servidores públicos. Tal categoria alude a um crescimento disfuncional da burocracia pública, dos servidores e do gasto com pessoal. Os dados aqui apresentados sugerem, no mínimo, que “inchaço” é uma descrição equívocada do que vem ocorrendo. Antes de se falar de crescimento disfuncional, o que realmente precisamos é discutir as funções do Estado e da administração pública em suas relações com a sociedade, seus interesses, demandas, conflitos e valores (Lassance, 2015, p. 10).

193

Este evento ocorreu seis meses após o episódio do erro na divulgação da pesquisa, que gerou muita comoção no Ipea. É interessante notar que, ainda que a *midiatização* excessiva tenha sido um dos pontos diagnosticados como um dos problemas da instituição, naquele momento, e que esse diretor fizesse parte do grupo de TP que chegou a essa conclusão após um longo debate por e-mail, a relação com a mídia não saiu de cena.

Na semana seguinte à apresentação no evento “Agenda estratégica para o Brasil”, o diretor adjunto da DIESST foi entrevistado pela rádio CBN e, uma vez mais acionou os argumentos apresentados anteriormente. O áudio circulou por mídias sociais como o *Facebook*. Tive contato com ele, por exemplo, através de publicações de amigos que não possuem qualquer relação com o Ipea. Ou seja, os argumentos começavam a

ser propagandeados em diferentes veículos de comunicação. Mais do que isso, sua propagação ocorreu antes mesmo de a NT se materializar em um texto. Antes, portanto, de ganhar a forma de um produto a ser consumido pela imprensa. O autor da NT me disse que, após esses acontecimentos, vários jornalistas começaram a procurá-lo para ter acesso ao trabalho e aos dados citados ainda de forma preliminar pelo diretor adjunto da DIEST. Dessa forma, a propaganda dos argumentos teve o efeito de aumento da demanda pelo texto escrito em construção.

Nesse ponto, parece-me interessante separar dois pontos de vista: o do TP diretor e o do TP pesquisador. O primeiro ponto de vista é de um TP que ocupa um cargo de direção na instituição, participando das reuniões de diretoria que decidem os rumos do Ipea e possuindo uma função política que lhe confere um lugar nos processos de tomada de decisão da instituição. Ou seja, trata-se de alguém que exerce um cargo que tem voz nas escolhas dos rumos das publicações, nos rumos da imagem que o Ipea constrói a partir de seus trabalhos amplamente divulgados. O convite para a escrita da NT partiu dele para um outro TP que, neste caso, exerce o papel de pesquisador.

194

O fato de o diretor adjunto da DIEST levar adiante os argumentos das duas potenciais *NTs*, apresentados em conjunto, atesta seu apreço e seu interesse em disseminá-los. Como os trabalhos ainda estavam em andamento, os dados eram suficientes apenas para uma contextualização mais geral, ou seja, um tipo de trabalho interessante de ser explorado na e pela imprensa. A solicitação de um resumo também cabe dentro dessa lógica de divulgação.

Para alguém que exerce um cargo de direção, uma pesquisa amplamente divulgada é interessante para marcar um acontecimento durante a sua gestão. Ele captou a oportunidade, e então se esforçou pessoalmente para disseminar os argumentos. Nessa perspectiva, a imprensa é uma aliada. Por outro lado, ao assumir a tarefa, o TP pesquisador não possui a mesma empolgação. Ele não se sente completamente à vontade com esse diálogo com a imprensa. Voltarei a esse ponto mais adiante.

Por ora, volto ao anúncio efetivo da reforma administrativa que, curiosamente, ocorreu no dia 2 de outubro de 2015, mesmo dia da apresentação do diretor adjunto da DIEST. O título da postagem no site “Portal Brasil” (BRASIL, 2015a) é sintomático para compreendermos seus dois principais destaques: “Dilma anuncia ampla reforma administrativa: 8 ministérios e 3 mil cargos são cortados”. É significativo que o número de cargos comissionados já tenha sido frisado na chamada da notícia. A seguir, o seguinte trecho do discurso de Dilma Rousseff foi selecionado na matéria: “Todas as nações que atingiram o desenvolvimento construíram Estados modernos (...) *Esses Estados modernos eram ágeis, eficientes, baseados no profissionalismo, na meritocracia e extremamente adequados ao processo de desenvolvimento que cada país estava trilhando. Nós também temos de ter esse objetivo*” (grifos meus).

A ênfase na diminuição do número de Ministérios e nos cargos suprimidos possui inegável relação com uma imagem de que seriam desnecessários. O discurso pressupõe que o tamanho se encontrava acima do ponto ideal e que, após o referido corte, o Estado brasileiro se tornaria mais eficiente. É interessante notar que os dois discursos (emitidos pelo Ipea e pela Presidência da República) possuem aspectos antagônicos. Ambos dialogam com a imagem que o diretor adjunto da DIEST atribuía ao “senso comum”. Entretanto, o primeiro buscava deslegitimar e refutar sua pertinência quanto à estrutura administrativa atual. O segundo, por sua vez, relacionava-se justamente a uma reforma que tinha seu ponto de partida nessa interpretação do “senso comum”.

Até aqui apontei alguns acontecimentos que fizeram parte do processo de elaboração e divulgação da *NT*, evidenciando que, ainda inconclusas, elas podem participar do debate público. Ao mesmo tempo, apesar de produzir discursos e interpretações sobre fatos políticos considerados técnicos, isto não implica uma apropriação automática por outros setores do Estado. Passo agora a abordar a produção do livro que originou a *NT* em questão.

De um livro para uma *Nota Técnica*

Os livros são uma importante forma de materialização das pesquisas no Ipea. Constituem um instrumento versátil, que pode atender a diferentes públicos e objetivos. Como adiantei no início deste capítulo, a *NT* publicada consistia em um desenvolvimento das pesquisas anteriores de seu autor, algumas iniciadas durante seu processo de formação como cientista social. Neste tópico, pretendo demonstrar que o livro que organizou também pode ser compreendido como um artefato de construção e de consolidação de relações com uma rede de pesquisadores e professores que se dedicam a este mesmo tema.

Em um artigo que resume as contribuições do livro lançado em 2011, Cardoso Jr. e Nogueira (2011b) afirmam:

*Este texto resume parte dos resultados da pesquisa que redundou no livro *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro* (...). A proposta do referido livro surgiu em 2008 da parceria entre o Ipea e a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MPOG). Naquela ocasião, o governo federal estava sob críticas severas, entre outros motivos, por causa da política que estava em curso de revalorização dos servidores públicos, recomposição de pessoal e de sua remuneração. Basicamente, os ataques focavam em duas questões: o suposto inchaço da máquina pública federal e o suposto descontrole fiscal advindo da mencionada política ([grifos meus] p. 237).*

Nesta breve apresentação, os dois TP referem-se ao tratamento que a “mídia” conferia ao tema. É interessante notar que alguns anos mais tarde, os termos do debate continuavam os mesmos, tanto por parte da imprensa, como por parte do estudo publicado pelo Ipea, motivo pelo qual o diretor adjunto da DIESST propôs ao TP 2, que assinava um dos

capítulos, que recuperasse os argumentos produzidos anteriormente, atualizasse os dados e os divulgasse novamente. Em relação a esta pesquisa anterior, também foram produzidos textos voltados para a imprensa. Em 2009, foram publicados dois *Comunicados do Ipea* sobre esse mesmo tema,⁹⁹ o que evidencia que este assunto também era objeto de atenção de outros TP.¹⁰⁰ Destaco ainda que, em 2011, o livro foi anunciado como uma parceria entre o Ipea e o MPOG. Ou seja, diferentemente do livro publicado em 2015,¹⁰¹ o anterior fora resultado de uma solicitação de outro “setor do Estado”, sendo claramente definido como um trabalho de *assessoria*. A motivação original implicava algumas modificações no tipo de texto escrito, mas a apresentação, assinada pelo então presidente do Ipea, Jessé de Souza, mencionava um contexto geral semelhante:

De forma recorrente, o debate público traz à baila a discussão sobre politização da gestão pública e seus efeitos sobre a qualidade e a eficiência das políticas públicas, quase sempre em tom negativo. Mas este debate é atravessado pelo calor das disputas políticas e interesses partidários e corporativos não explicitados, que não contribui para dimensionar e

⁹⁹ Os Comunicados do Ipea eram publicações criadas na gestão de Marcio Pochmann com a intenção de divulgar pesquisas desenvolvidas pelos TP, e seu lançamento ocorria em coletivas de imprensa. O primeiro foi lançado em setembro de 2007, mês seguinte à sua posse. No total, foram publicados 163 comunicados (149 até maio de 2012). Após a saída de Pochmann do Ipea, no início de junho de 2012, foram publicados outros 9 comunicados ainda no ano de 2012. Os três últimos, por sua vez, foram publicados em outubro de 2013, e todos tratavam da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE. Nesse caso específico, são citados os Comunicados do Ipea de número 19 (“Emprego Público no Brasil: comparação internacional e evolução recente”) e 37 (“Salários no setor público versus salários no setor privado no Brasil”), publicados em março e dezembro de 2009, respectivamente. http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=360 Acesso em 29/04/2020. (Ipea, [s.d.])

¹⁰⁰ O TP Marcelo Almeida de Brito desenvolveu, a partir de 2008, uma pesquisa intitulada “Emprego e Trabalho no Setor público Federal”.

¹⁰¹ Refiro-me ao livro Cargos de confiança no presidencialismo de coalização brasileiro (Lopez, 2015a).

avaliar de modo realista quais são as características e os padrões de articulação entre burocracia e política na alta gestão, as concessões da técnica à política e da política à técnica, e quando ambas caminham ou deveriam caminhar de mãos dadas. (...)

Encontrar o melhor arranjo entre a técnica e a política, entre qualificar a gestão ampliando, na burocracia o espaço dos quadros oriundos das carreiras na burocracia de livre nomeação, e ao mesmo tempo prevenir o risco de apropriação corporativa desses espaços por essas carreiras é um processo em curso no país. A combinação entre a alta rotatividade dos cargos, frágil sistema de avaliação, e permanente pressão por nomeações decorrentes do multipartidarismo impõe grande desafio: minimizar os riscos de alimentar a patronagem ineficiente sem engessar o espaço necessário das decisões de caráter eminentemente político no interior da alta gestão (Souza, 2015, p. 7)

198

Estão claramente presentes neste texto o tom negativo da noção de “politização da gestão pública” e uma relação direta com a baixa eficiência. As noções de técnica e política são acionadas para descrever esse universo e relacionadas de forma a problematizar uma separação estanque em polos opostos. Mas há um desafio proposto: a combinação ótima entre uma politização (com a garantia de espaço para a tomada de decisões) e uma gestão eficiente (aquele que conjugaria melhores decisões, “o melhor arranjo entre técnica e política”, como explicitou o presidente).

Nos cinco capítulos do livro, é possível perceber a presença dessa forma de organização do problema enunciado pelo então presidente da instituição (Jessé Souza). Desse modo, enfatizo a existência de um alinhamento quanto aos pressupostos mais gerais dos autores e a visão sobre esse tema por parte do presidente do Ipea. Digo isto por dois motivos: 1) para os ipeanos, é legítima a ausência dessa relação de

alinhamento por ocasião da publicação de livros com o selo do Ipea; 2) o fato de existir tal alinhamento entre a posição do diretor da DIEST, do presidente do Ipea e os pressupostos do trabalho publicado no livro constituiu uma variável importante para o convite de transformação de parte de seu conteúdo em uma Nota Técnica.

Tal convite, feito pelo então diretor adjunto da DIEST, indica uma afinidade tanto no reconhecimento da relevância do tema como em sua abordagem. Ao mesmo tempo, também evidencia os públicos diferenciados que cada instrumento objetiva atingir. A questão relevante passaria então a ser: Para quem se fala? Quem são os interlocutores desses instrumentos?

O livro possui um total de nove autores, apenas um deles TP.¹⁰² Dentre as várias formas de pertencimento à instituição, *bolsistas* e *consultores* são algumas delas. Dentre os demais autores, apenas um tinha vínculo com o Ipea, tendo trabalhado como consultor no Instituto entre 2012 e 2013, em um projeto cujo tema estava diretamente relacionado ao livro. Contudo, ele julgou mais conveniente explicitar apenas o vínculo com sua instituição de origem.¹⁰³

Esta configuração explicita uma determinada rede de diálogo e uma aproximação ao universo de discussão classificado como “acadêmico”. A maior parte dos autores do livro é professor universitário. O organizador, um TP, assina a introdução e três artigos, sendo esses em coautoria. Além da introdução, há apenas um capítulo escrito sem coautores. Dessa forma, há um trabalho coletivo que perpassa toda a obra.

A rede acadêmica é um indício para sabermos a quem se destina a

¹⁰² As descrições dos autores foram feitas da seguinte forma: Professor do Departamento de Economia da UnB; Pesquisadora associada ao EPGR; dois professores adjuntos do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB); Professor de políticas públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC); Professor de ciência política da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (Ebape/FGV/RJ); Professora adjunta de ciência política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

¹⁰³ Outro autor vinculou-se ao Ipea como “Pesquisador Visitante”, mas somente no ano de 2017, posterior ao lançamento do livro.

publicação. Outro indício é o modo de construção da argumentação e dos pressupostos metodológicos. Quando se definem os pares em uma discussão, pressupõe-se como compartilhado um determinado conjunto de saberes. Sendo assim, os autores consideraram como desnecessária a explicação de alguns conceitos e instrumentos metodológicos.

A forma de construção do argumento é um primeiro modo de percepção do diálogo entre os pares. Vou tomar como exemplo o capítulo 1, escrito em coautoria com dois economistas. Há um cuidado dos autores em apresentar algumas equações possíveis para uma interpretação da “rotatividade” dos cargos. Os modelos são comparados e um deles é escolhido como mais adequado ao caso em questão. Isto deixa claro ao leitor como o conceito será utilizado.

200

Um pouco mais à frente, são apresentadas dez hipóteses, algumas autoexcludentes. Elas são testadas segundo o modelo econométrico proposto. São trazidas variáveis dependentes (rotatividade) e explicativas (mudança ministerial, ideologia, efeito do mandato presidencial, controles básicos dos Ministérios, ciclo eleitoral.). Cada um dos termos é definido.

Posteriormente, a taxa média de rotatividade é calculada de formas diferentes, a partir da inclusão ou não de algumas das variáveis explicativas. Como resultado, os autores constroem quatro modelos, que são devidamente testados. Separei um trecho no qual os autores iniciam a discussão da análise dos modelos:

Uma forma natural de se estimarem os efeitos das diferentes variáveis explicativas sobre a rotatividade de DAS¹⁰⁴ é

¹⁰⁴ Direção e Assessoramento Superior (DAS). São cargos de livre nomeação e de livre exoneração do executivo federal. Possui 6 níveis (1 a 6), com aumento gradativo de responsabilidades e de remuneração. Podem ser nomeados tanto funcionários do quadro administrativo federal quanto dos outros entes federativos, bem como pessoas sem nenhum vínculo com a administração pública. No primeiro caso, são acrescentados 60% do valor do respectivo DAS ao salário do servidor. No segundo, o respectivo valor do DAS é pago de forma integral (Brasil, 2007).

agrupar todos os dados em uma regressão OLS, método chamado de mínimos quadrados empilhados ou pooled ordinary least squares (POLS). No entanto, estimadores POLS desconsideram a estrutura em painel dos dados, o que pressupõe que as observações não sejam serialmente correlacionadas por indivíduo, o que por sua vez leva a erros homocedásticos entre indivíduos e períodos (Johnston e DiNardo, 1997) (...) Para determinar se a regressão no formato POLS se adequa aos dados presentes, foram aplicados dois testes para cada um dos modelos 1 a 4. O primeiro, o teste F de Chow, é usado para testar se uma regressão em formato de painel com efeitos fixos seria ou não mais adequada que o mais simples método dos mínimos quadrados empilhados (POLS). Os resultados, apresentados na tabela 2 do apêndice, indicam que sob as quatro especificações, 1 a 4, o método de efeitos fixos é mais adequado que POLS. Para todos os testes, o -valor ficou abaixo ou igual a 0,0005 ([grifos meus] Lopez; Bugarin; Bugarin, 2015, p. 56–57).

Iniciar com “uma forma natural” é um indício claro de que os pares compreendem o que está sendo proposto. Nesse pequeno trecho, descobri uma série de termos, conceitos e métodos que evidenciam o quanto sou leigo neste assunto, de forma que tampouco sei o significado do “valor (ficar) abaixo ou ser igual a 0,0005”. Está claro para mim que é necessário ser iniciado para compreender plenamente os argumentos expostos. É necessária uma socialização anterior para a emissão de outras possíveis interpretações dos dados aqui expostos ou de questionamentos acerca dos pressupostos de método utilizados.

A NT, por sua vez, possui um objetivo diferente: fazer uma intervenção em um debate público. Não se trata de um texto dirigido aos pares. Isto implica uma forma de escrita que se pressupõe comprehensível para um número maior de interessados. Esta característica está explícita em uma frase do autor da NT: “(...) dizer nomeação política, já atribui uma carga de valor. Por isso eu prefiro o termo burocracia de nomeação discricionária. Embora não use muito nessas NT porque ninguém

vai entender o que é” (Entrevista, autor da NT). Ou seja, os termos escolhidos para a descrição das práticas são utilizados em diálogo com as apropriações possíveis. Entretanto, no momento de tradução desses conceitos do livro para a NT, há um limite traçado pelo autor entre o que considera inteligível ou não para o público que deseja atingir.

Ainda assim, permanece a questão: a quem se destina este instrumento? Isto por que, evidentemente, algum nível de “não ditos”, de termos que não precisam ser explicados também estarão presentes na NT. A ideia inicial proposta era a de se fazer um “resumo” da argumentação do livro, mas a tradução de um instrumento a outro conferiu outras ênfases ao produto final. Como o próprio autor da NT afirma:

A NT passou a ser uma coisa diferente do livro. O que antes era um projeto de sintetizar os argumentos do livro, mostrar o efeito da rotatividade... No livro, qual é a discussão? A discussão é sobre rotatividade dos cargos. A NT é sobre profissionalismo do perfil dos servidores. A NT foi ganhando um caráter diferente (Entrevista com o autor da NT, 04.11.2015).

202

No livro, o objeto principal de debate com os pares girava em torno da “rotatividade” daqueles que ocupam cargos de confiança. Nesse debate, discute-se, por exemplo, se a taxa de mudança das pessoas que ocupam cargos comissionados (de nomeação discricionária) é considerada elevada ou não, e suas possíveis implicações. Na NT, o debate centrava-se na “profissionalização”. A leitura e a análise dos dados exposta indicam que houve um aumento na ocupação de postos decisórios no governo federal por funcionários concursados. O pressuposto dos autores é o de que o fato de mais servidores públicos ocuparem cargos comissionados indica um fator positivo, pois apresenta um critério de ascensão entre funcionários que lidam com as respectivas pautas temáticas de cada Ministério. É isto que os autores classificam como *profissionalização*.

No livro, o objeto principal de debate com os pares girava em torno da “rotatividade” daqueles que ocupam cargos de confiança. Nesse debate, discute-se, por exemplo, se a taxa de mudança das pessoas que ocupam cargos comissionados (de nomeação discricionária) é considerada elevada ou não, e suas possíveis implicações. Na NT, o debate centrava-se na “profissionalização”. A leitura e a análise dos dados exposta indicam que houve um aumento na ocupação de postos decisórios no governo federal por funcionários concursados. O pressuposto dos autores é o de que o fato de mais servidores públicos ocuparem cargos comissionados indica um fator positivo, pois apresenta um critério de ascensão entre funcionários que lidam com as respectivas pautas temáticas de cada Ministério. É isto que os autores classificam como *profissionalização*.

Como pôde ser visto nesse tópico, a tradução de um texto voltado para uma rede de especialistas para outro, direcionado a um público não especializado, é possível e contemplada nas publicações do Ipea. No caso aqui analisado, o processo de modificações ultrapassou a simples tradução. Na visão do autor, um resumo do livro seria inadequado, uma vez que o público-alvo da *NT*, não especialista, enxerga o problema de uma ótica que prioriza outros incômodos. Há um interesse deliberado do autor em impactar o debate sobre “aparelhamento” da máquina pública.

É interessante notar ainda que este esforço de tradução de um instrumento a outro, modificando linguagens e conteúdo, não é uma novidade na instituição. Os *relatórios* confeccionados no passado constituem outro exemplo dessa transformação criativa que pressupõe um autor fluente nesses dois universos. Tanto os *relatórios* como as *NT* ocupam um lugar de produção de conhecimento em nome de interesses reconhecidos como públicos e que, além disso, não se direcionam a um universo de especialistas. Em contextos diferentes, ambos objetivam chegar aos gestores públicos, mas os caminhos para tanto, em termos ideais, não são iguais.

O processo de trabalho baseado em relatórios que circulam “internamente” entre diferentes setores do Estado pressupõe o

reconhecimento de que os atores participantes se percebem como membros do Estado. Os *relatórios* o evidenciam, portanto, uma relação do Ipea com outras instituições de forma necessariamente direta. E mais do que isso, seu pressuposto é o de que, ao atravessar as paredes da instituição, eles continuam a existir como documentos a circular dentro de um espaço considerado como estatal. As informações técnicas do(s) especialista(s) foram traduzidas em palavras comprehensíveis que, após serem consumidas, capacitarão o gestor público a tomar melhores decisões.

A diminuição das demandas por *relatórios* pode ser interpretada como um dos sinais de afastamento da instituição do círculo decisório e sua aproximação ao tipo de trabalho desempenhado nas universidades,¹⁰⁵ sendo esta compreendida como um espaço que privilegia o debate publicado entre especialistas. Por outro lado, a *NT*, bem como os boletins publicados pelas diferentes diretorias, são publicações que as diferenciam.

204

As *NTs* são dirigidas à *sociedade*, e os gestores públicos podem ser implicados tanto como gestores, quanto como membros da primeira. Ou seja, dependendo das redes pessoais e institucionais que os TP acessem ou não no processo de divulgação de uma *NT*, seus argumentos podem chegar aos gestores públicos de uma forma direta (por relações prévias estabelecidas) ou mediada (na qual a imprensa constitui um ator importante). Tanto em um caso quanto em outro, a *NT* não se dirigirá apenas aos gestores, a sociedade sendo necessariamente incluída. Assim, ao atravessar as paredes do Ipea, a *NT* circula como um documento elaborado por uma instituição que produz conhecimento de interesse público e, exatamente por este motivo, suas publicações devem atingir o maior espectro de pessoas possível.

¹⁰⁵ Os *relatórios* são exemplos desse tipo de relação que desejo realçar, que está de acordo com as versões dos TP acerca das mudanças pelas quais a instituição atravessou, principalmente, desde a década de 1980. Eles podem ter sido substituídos por outros instrumentos, mas seria necessária uma análise mais aprofundada de textos correlatos para compreender a amplitude das modificações introduzidas por esses outros potenciais documentos.

Além disso, essa relação indireta entre produções do Ipea e o governo central pressupõe a existência de um debate em um contexto democrático. Como exposto anteriormente, a confluência de um tema relevante em discussão na *sociedade* e uma pesquisa já realizada na instituição proporcionam uma conjunção que pode ser percebida como uma oportunidade que cabe aos ipeanos perceber para que um texto de intervenção seja produzido.

A expectativa é, sem dúvida, influenciar o debate, mas é crucial enfatizar que ela é descrita dessa forma por ter como referência um modelo de tomada de decisões que foge ao padrão tecnocrático. O pressuposto é o de que as melhores decisões serão as resultantes dos debates públicos, e não mais aquelas escolhidas por um conjunto de especialistas em diálogo direto com outros membros do *Estado*. Assim, a *sociedade* é munida de melhores informações sobre os caminhos possíveis para os rumos do país por trabalhos com o selo do Ipea. Nesse sentido, argumentos técnicos seriam um dos elementos de pressão da ação política e governamental em uma direção ou outra.

205

Feitas essas ponderações, passo agora a analisar a interface dessa *NT* com a imprensa.

Relação de uma Nota Técnica com parte da imprensa

O objetivo da *NT* é apresentar argumentos que serão debatidos pela *sociedade*, que têm a *imprensa* como uma de suas representantes. Esta questão foi debatida com o autor da *NT* quando lhe apresentei um esboço inicial deste capítulo. Fiz algumas considerações breves sobre o que me parecia uma visão reificada da imprensa presente, a meu ver, na ótica dos TP.¹⁰⁶ Este foi objeto de discussão entre nós, momento em que

¹⁰⁶ Utilizo a noção de “reificado” para indicar uma contextualização da imprensa como algo externo ao Ipea, que ganha um determinado corpo e possui o pressuposto de agência.

ele teve a oportunidade de apresentar as suas considerações.

O TP concordou com a minha leitura e especificou o sentido atribuído à imprensa em sua fala. Falou de alguns temas que aparecem na *grande mídia* praticamente sem alteração de posicionamentos, especialmente a acusação de *aparelhamento partidário* do Estado, repetida incessantemente. Ele fazia referência ao discurso emitido pelos grandes meios de comunicação. O tema da *NT* e a forma como foi escrita estavam diretamente relacionados a esta questão:

(…)*sustento que o debate público atual se concentra de modo desproporcional sobre a questão da politização da gestão e eventual “aparelhamento” estatal – sem amparo empírico suficiente – e essa preocupação está ofuscando outros aspectos centrais do debate visando qualificar a alta gestão pública e torná-la mais eficiente: a necessidade de se implantar e desenvolver sistemas de avaliação do desempenho mais apropriados à seleção de nomes para as posições de confiança ([grifos meus] idem 2015b, p. 2-3).*

A mudança do tema “rotatividade”, de interesse acadêmico, para “profissionalização”, mais apropriado ao debate público, relaciona-se a esta questão. Os argumentos principais da *NT* centraram-se em apontar o aumento do número de funcionários de carreira que ocupam os cargos de DAS. Entretanto, é interessante notar que ao final da mesma, após realizar as argumentações que considerava pertinentes, o autor escreveu um anexo intitulado: “Ocupantes de cargos de DAS e filiação aos partidos políticos”.

Esta é uma discussão que não está colocada no livro., constituindo um trecho escrito especificamente para o diálogo com a imprensa, por se tratar de um debate que ela costuma abordar nesses termos. O autor contrapõe com dados uma discussão que o *senso comum* divulgaria sem pesquisas empíricas. A suposta ideia a ser combatida é a de que os DAS são ocupados por *apadrinhados políticos*, por pessoas sem capacidade técnica.

Na apresentação da *NT*, seu autor enfatizou não considerar este um dado interessante para avaliar o grau de *politização* do serviço público, abordando essa discussão simplesmente por ela se dar nesses mesmos termos no debate público, nas apropriações realizadas pela imprensa. No anexo, o autor tem o cuidado de apresentar quatro justificativas para expor esse ponto.¹⁰⁷ Isto é feito antes de ser mostrada uma pequena tabela com os dados referentes à porcentagem de filiados a partidos por nível de DAS. Ou seja, a seu ver, havia a necessidade de enfatizar e destrinchar os argumentos que desqualificavam este tipo de correlação. Isto ocupou um espaço maior no texto do que a apresentação e a análise dos dados e constituiu um elemento a mais de reforço do discurso cauteloso, ao se apresentar os dados:

207

As razões elencadas acima sugerem cautela ao se associarem argumentos relativos ao “aparelhamento” e “politização da gestão” da burocracia estatal – em particular quando se utiliza o termo com acepção negativa – às distribuições desiguais nas taxas de filiação. Com essa cautela, a tabela 4 apresenta dados sobre a proporção de filiados a partidos políticos, por nível do cargo DAS (idem 2015b, p. 18).

O autor finaliza a interpretação desses dados da seguinte forma:

¹⁰⁷Os argumentos são: 1) o número de filiados a partidos políticos subestimaria as preferências políticas dos servidores, na medida em que atrelaria uma determinada posição política apenas aos filiados, supondo que os demais não a possuiriam; 2) os partidos de esquerda possuem uma tendência a ser mais “orgânicos”, a possuir um número maior de filiados. Logo, haveria uma tendência a uma maior proporção de filiados nesse grupo de servidores; 3) do ponto de vista de uma democracia que se organiza por meio de agremiações, a filiação partidária é um dado positivo de maior participação da população nos debates públicos. Entretanto, a correlação realizada nesse caso é negativa, e ela não diria nada a respeito da “necessidade de preservar considerações técnicas e princípios fundantes da gestão burocrática moderna quando das escolhas para as posições” (idem: 18); 4) Não há consenso nas discussões no campo da ciência política sobre o grau desejável de filiação partidária nos níveis altos da burocracia de nomeação discricionária. Como se trata de servidores de quem são esperadas tomadas de decisão discricionárias, a “imparcialidade” não seria o valor fundamental para os ocupantes desses cargos.

O crescimento do percentual de filiados acompanha quase monotonicamente o crescimento da hierarquia do cargo, sugerindo maior controle partidário nos cargos de mais alto poder. Entretanto, vale ressaltar que mesmo no nível seis, 2/3 dos nomeados não têm filiação. Alguns aspectos importantes merecem ser ressaltados. 13% dos nomeados têm filiação partidária. O número não é expressivo, se considerarmos a contumácia dos argumentos sobre aparelhamento da administração federal (na hipótese de considerarmos a filiação um aboaproxy para se discutir aparelhamento, o que não é nosso caso), embora se deva olhar com detalhe para o alto escalão (4, 5 e 6) (idem: 19).

208

De acordo com o autor, a realização dessas ponderações relaciona-se a determinadas antecipações em relação à *imprensa*. Elas referem-se diretamente ao que discutimos a respeito de sua reificação por parte dos TP. Nesse caso, ele apontou um discurso mais ou menos homogêneo que costuma ser estampado pela “grande imprensa”. Foi em diálogo com este discurso que esse trecho da NT foi escrito. Entretanto, o autor reconhece não ter sido suficiente Apesar das ponderações que realizara, alguns veículos de informação publicaram manchetes com um tom diferente daquele apontado pela NT. Ele me citou dois exemplos:

A notícia do G1 era assim... eu martelei a coisa da profissionalização, dizendo: “Hoje, 70% dos cargos de alta direção são ocupados por servidores das carreiras e 30% são de nomeados do setor privado”. Você comparando com o passado, houve uma ampliação massiva da... Se usa essa métrica, profissionalização ou não profissionalização, 30% ainda não. A notícia do G1 é: “30% dos cargos de livre nomeação são ocupados por não concursados”. Era óbvio que tinha... ela quer produzir uma leitura específica. Ela não quer dizer que aumentou a profissionalização. Quer dizer que existe uma parte, supostamente significativa, de não profissionalizados. O outro... A Folha de São Paulo. Por isso que eu digo que quando

você fala mídia... A notícia da Folha de São Paulo de manchete foi: “Presidência da República é órgão com menor quantidade de profissionalizados”. E no texto está explicitamente dito: “A Presidência da República não pode ser analisada porque ela é uma comunhão de órgãos diferentes. Tem secretaria de mulheres, secretaria de igualdade racial, não tem uma carreira própria, então é um saco de gatos. Não adianta analisar a Presidência como um Ministério estruturado. Então vamos deixar a Presidência de lado por esse motivo”. Embora tenha isso aqui. Isso é como se você falasse para o jornalista. “Olha, a Presidência é um órgão que tem uma coisa especial e pode botar”. É óbvio que está vendo nítido... Não é má fé. Você tem um objetivo político ali, que é atacar a Presidência da República, o governo. É isso que estou dizendo que tem que ter claro. Por isso, eu enfatizava tanto na NT o que eu achava que ia comprar essa intuição difundida pela imprensa, mas às vezes não é tão efetivo. Não adianta. Para esses órgãos de comunicação, o que você falar é estéril. O que importa é a construção que eles querem dar.¹⁰⁸ (grifos meus. Entrevista com o autor da NT, 04.11.2015).

209

Nesse ponto, são acionadas noções de boa e má fé. Mas, além disso, o autor também enfatiza que muitos jornalistas (ou as instituições para as quais trabalham) já possuem uma determinada visão anterior sobre um tema, como aparelhamento. Assim sendo, se uma pesquisa aponta para uma perspectiva contrária a ela, muitas vezes não é veiculada como notícia. Sua percepção de uma boa fé do trabalho jornalístico

¹⁰⁸ A matéria “30% dos cargos de confiança federais são de servidores não concursados” foi publicada em 28/10/2015. <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/30-dos-cargos-de-confianca-federais-sao-servidores-nao-concursados.html> (Acesso em 30/04/2020) (G1, 2015). A manchete atribuída à Folha de São Paulo pelo autor da NT foi publicada no portal de notícias UOL, também em 28/10/2015, vinculado ao jornal paulista. “Presidência tem maior número de cargos comissionados sem vínculo, diz Ipea”. <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/10/28/presidencia-tem-maior-numero-de-comissionados-nao-funcionarios-diz-ipea.htm> (Acesso em 30/04/2020) (UOL, 2015).

tem relação direta com o quanto a matéria segue as orientações gerais da pesquisa publicada. A *má fé* relaciona-se, ao contrário, ao seu distanciamento. São diferenças que podem ser sutis na prática, mas é sintomático o exemplo anterior da ênfase da notícia em 30% ou 70% em relação aos funcionários de alto escalão.

Como Bourdieu (1997) aponta, ao descrever o campo jornalístico, seus profissionais são treinados a escrever notícias que fogem às formulações cotidianas. Essa prática pode ser um elemento relativizador das noções de boa e *má fé*. A ênfase em 30% ou 70% também poderia ser lida como a escolha de uma manchete com tendências mais excepcionais. Corresponde a formas de organização do pensamento e percepção de mundo daqueles que integram esse universo. Este seria um motivo a mais para que o Ipea tenha funcionários com a função de realizar traduções e mediações entre o que os TP escrevem e o que se publica.

210

Como disse no começo do texto, a gestão do ex-presidente Marcio Pochmann costuma ser considerada um ponto de inflexão na relação da instituição com a *imprensa*. As coletivas visando à ampla divulgação de trabalhos dos pesquisadores do Ipea aconteciam com bastante regularidade. Muitos TP o acusaram de ter publicizado pesquisas prematuramente, o que poderia comprometer a imagem da instituição.¹⁰⁹ Apesar desta crítica, como vimos, a atuação dos TP em diálogo com a *imprensa* continua a ser relevante no Ipea. Alguns possuem seus próprios contatos e rede de relações com jornalistas, como o Diretor da Diest, entrevistado pela CBN. O autor da *NT* diz que este não é o seu caso. Em função desta *NT* e de pesquisas anteriormente divulgadas, ele concedeu diversas entrevistas, mas faz uma ressalva sobre sua relação pessoal com o resultado delas:

¹⁰⁹ A Esta linha de argumentação voltou à tona no caso do erro da pesquisa. A explicação oficial do equívoco ocorreu por uma troca de dados entre duas colunas do Excel. Um erro que os TP que discutiram o assunto consideraram que poderia ter sido resolvido por uma revisão entre os pares. Uma das suposições naquele momento foi a da impossibilidade de revisão do trabalho para que se aproveitasse o Dia Internacional da Mulher para lançamento do texto. Justamente uma situação regulada pelo senso de oportunidade. No caso da *NT* analisada nesse capítulo, os trâmites até sua publicação visavam tornar o trabalho mais seguro.

Eu dou entrevistas e não acesso os jornais, não ligo a televisão. Não quero nem saber de nada. Não quero ter o dissabor de olhar recortes de minha fala para sugerir que eu disse o que eu não disse. Então eu faço isso por uma obrigação formal do servidor público. Mas não quero nem saber (entrevista com autor da NT, 04.11.2015).

Apesar de todos os cuidados, o autor da NT efetivamente soube das repercussões desse trabalho. Mais do que um desinteresse sobre os possíveis desdobramentos, o fato de não procurar as notícias se vincula a um gerenciamento de frustações pessoais a partir de situações anteriores similares. Como um trabalho aplicado, os argumentos são produzidos em uma direção, e o autor escreve um texto procurando provar um determinado argumento. Entretanto, o pesquisador não tem controle das reverberações de seu trabalho, das afirmações realizadas a partir dele.

A ênfase das notícias gerou grande desapontamento para o autor. Frisar os 30% implica a suposição de que a meta de 100% dos cargos ocupados por funcionários concursados seria desejável. Além disso, mantém o pressuposto de que os cargos comissionados possuem um número elevado e são um problema para a gestão da burocracia nacional. Não é possível dizer que os textos não foram lidos pelos jornalistas, afinal alguns trechos foram efetivamente citados. Entretanto, se um dos interesses do trabalho era justamente o de criticar “argumentos distorcidos”, a escolha das manchetes acabou por reforçá-los. Isto é, vai na contramão da proposta de intervenção do texto.

Entretanto, de acordo com o ponto que desejo enfatizar neste capítulo, os trabalhos produzidos para a *imprensa* não são simplificações dos argumentos científicos. Para que um trabalho sobre profissionalização seja constituído, ao invés de um resumo sobre a rotatividade dos cargos de confiança, são necessárias uma série de mediações. Estas últimas somente foram construídas após o autor da NT ponderar sobre o pedido do diretor do Instituto, debruçar sobre o material produzido no livro,

analisar o debate público e sua motivação, perceber os pressupostos na ação do governo para uma tomada de decisão, rememorar os discursos exibidos na grande mídia, expor os argumentos para os colegas e reescrever o texto a partir das críticas recebidas.

Dessa forma, por mais que exista um conjunto de expectativas não cumpridas, elas não existiriam se a *imprensa* não fosse pensada como um interlocutor - ou, pelo menos, como profissionais leitores do trabalho, uma vez que o autor da *NT* não reconheceu esta relação em termos de um diálogo. Como ele disse no trecho acima: “Para esses órgãos de comunicação, o que você falar é estéril. O que importa é a construção que eles querem dar”. A expectativa de construção de um texto que altere a direção interpretativa do senso comum persiste, embora a possibilidade de frustração já esteja embutida no momento da escrita do próprio trabalho. Isto se dá por experiências anteriores do autor e pela avaliação do modo de operação dos diferentes órgãos da *imprensa*. De qualquer forma, diante dessa imagem de palavras jogadas ao vento, a dúvida sobre os ganhos com a continuidade dessa relação permanece. Vale lembrar que, desde o começo da entrevista sobre a *NT*, o caráter de intervenção do trabalho sempre andou junto com o *senso de oportunidade*. No trecho a seguir, o autor da *NT* aponta mais uma característica da oportunidade:

(...) agora que estão falando em reforma é um ótimo tema. Mas não só porque permite você intervir (...) Nesse caso era assim: o debate está em curso, a gente quer intervir e mostrar que tem argumentos. Mas junta-se a isso, é muito importante o senso de oportunidade. Mais do que você poder intervir em um debate, é o fato de mostrar também para os órgãos de administração que o Ipea tem coisas relevantes. Está fazendo coisas relevantes e não deveria ser extinto (risos). Isso é uma coisa importante também. Porque você quer mostrar sua relevância também. Ao contrário, sei lá... eu imagino... de órgãos como IBGE, que não precisa... Ninguém fala: “vamos extinguir o IBGE”. O Ipea tem sempre uma discussão, que você viu nessa etnografia. Agora o

ministério do planejamento está discutindo se vai enxugar o Ipea, se vai fatiar o Ipea, se vai manter o Ipea assim ou assado (Entrevista com o autor da NT, 04.11.2015).

Na primeira aparição da categoria *sensu de oportunidade*, o autor enfatizou sua entrada no debate público para marcar uma posição. Este é um lado da oportunidade sobre o qual já falei anteriormente. Outro lado está relacionado ao debate em si e à sua circulação. Como pesquisador, sua relação com a recepção do trabalho carrega elementos ambíguos, com uma carga de frustração. Entretanto, como um funcionário do Ipea, outros sentimentos estão associados. Ao dizer que concede entrevistas “por uma obrigação formal do servidor público”, ele mobiliza um sentimento de dever profissional. Por sua condição de funcionário público, reconhece-se como produtor de conhecimentos que devem ser amplamente compartilhados. Além disso, a oportunidade de divulgação e de disseminação de trabalhos feitos por pesquisadores do Ipea funciona como uma forma de manter a instituição em evidência. Esta é uma perspectiva que leva em conta dilemas enfrentados pela instituição, bem como seu risco de extinção ou de mudança drástica de seu papel e lugar.

213

Cabe igualmente lembrar que a redação da *NT* foi uma tarefa delegada por um dirigente da instituição, por alguém que ocupa uma posição ativa na política editorial de sua diretoria e, dessa forma, se empenha na seleção e na divulgação de trabalhos que se adequem a temas considerados relevantes de seu ponto de vista. O convite para a publicação da *NT* pode ser compreendido como uma tarefa delegada por um superior, mas ela só foi realizada pelo fato de ambos compartilharem previamente um conjunto de pressupostos. Nessa conjunção, há a escolha de se aproveitar um tema “quente” e produzir um discurso considerado técnico, contrário a um argumento frequente no senso comum – um argumento utilizado, inclusive, pelo próprio governo para justificar uma tomada de decisão. Apesar de não se tratar de um trabalho de assessoria governamental solicitado por outro setor do Estado, ao circular no formato *NT* com ampla divulgação na

imprensa, há a possibilidade de seus argumentos ocuparem um lugar na conjunção de forças e na disputa na esfera pública. Os atores envolvidos podem ou não acessá-los, mas uma contribuição do Ipea se fez presente no debate.

Além de possuir uma *missão* ampla, de acordo com os TP, o Ipea ainda não dispõe de instrumentos internos para medir o maior ou menor cumprimento de sua *missão de assessoria*. Algumas avaliações são, contudo, realizadas caso a caso.

Vejamos, a título de exemplo, a publicação do “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”.¹¹⁰ Implementado oficialmente em janeiro de 2016, pela Presidência da República, é um dos casos bem-sucedidos da atuação do Ipea no papel de *assessor* do governo. Alguns TP participaram de forma ativa de várias de suas etapas. Do momento inicial até a materialização como um marco instituído, transcorreram alguns anos de pesquisas, publicações, discussões e reuniões com diferentes atores envolvidos.

214

Entretanto, só é possível classificar este caso como um “sucesso” ao olhá-lo do presente para o passado. No momento em que os *ipeanos* realizavam as primeiras observações nas conferências nacionais, liam as atas produzidas, testavam correlações, avaliavam medidas efetivamente implementadas e escreviam textos não era possível estabelecer que aquele trabalho inicial subsidiaria discussões específicas no futuro,

¹¹⁰ De acordo com a cartilha publicada pela Secretaria Geral da Presidência da República: “O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) é uma agenda política ampla que tem o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às Organizações da Sociedade Civil e suas relações de parceria com o Estado. As ações do Marco Regulatório são parte da agenda estratégica do Governo Federal que, em conjunto com a sociedade civil, definiu três eixos orientadores: contratualização, sustentabilidade econômica e certificação. Esses temas são trabalhados tanto na dimensão normativa – projetos de lei, decretos, portarias – quanto na dimensão do conhecimento – estudos e pesquisas, seminários, publicações, cursos de capacitação e disseminação de informações sobre o universo das Organizações da Sociedade Civil”. Disponível em: http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/manuais/Marco_Regulatorio_Das_relacoes_entre_Estado_e_Sociedade_Civil_1.pdf. Acesso em 30/04/2020. (BRASIL, 2014).

possibilitaria outras pesquisas e seria um dos elementos presentes na construção de uma rede de relações que atravessaria o Ipea e a Secretaria Geral da Presidência da República.

Ou seja, as apropriações de pesquisas desenvolvidas pelo Ipea por setores do Estado acontecem de forma fragmentária, relativamente lenta ou mesmo incerta. O setor estatal responsável pelo objeto da pesquisa pode ou não utilizar os argumentos produzidos. Esse contexto permite um incremento da legitimidade de diálogos constituídos para fora dos “limites do Estado”, tal como concebido pelos TP. As pesquisas aplicadas também falam para a *sociedade*, não têm no Estado seu único interlocutor possível.

Nesse sentido, quando pesquisas realizadas pelo Ipea são veiculadas pela *imprensa*, o objetivo de que suas análises e conclusões ultrapassem as paredes da instituição é cumprido. É significativo que, na última década, alguns de seus diretores sejam antigos TP reconhecidos pelos demais como bem-sucedidos no diálogo com este setor. Alguns são descritos como pessoas com “bons contatos na imprensa”. Nesse sentido, não é de se estranhar o incentivo do então diretor adjunto da DIEST à publicação da *NT*.

A rica relação que o Ipea passou a ter com mídia gerou uma série de dinâmicas próprias. Tais dinâmicas podem ser exemplificadas a partir da categoria embargo, que se tornou moeda corrente entre os TP e os jornalistas. O autor da *NT* me explicou do seguinte modo o significado da expressão:

Tem uma coisa que descobri, agora, chamada embargo. Você sabe o que é um embargo? Os jornalistas... O Ipea diz: "Vai sair uma NT sobre nomeações para cargos DAS". Tem um monte de jornalistas interessados. Eles falam: "Quero o texto, me manda o texto para eu produzir as matérias e tal, tal, tal". E você dá sob condição de embargo. Você dá, mas ele só pode se tornar público no dia da divulgação normal. Quando essa NT foi lançada, parece que tinham 40 embargos. Ou seja, 40 diferentes órgãos

de comunicação já tinham o texto e estavam segurando. Iam divulgar no dia na NT, que é uma forma de mensurar a atração de um tema pela imprensa (entrevista com o autor da NT, 04.11.2015).

O embargo é uma forma de os órgãos de imprensa acessarem a NT de forma a terem tempo de preparar uma matéria para ser publicada de forma concomitante ao seu lançamento, à sua divulgação pública. A própria existência dessa prática já demonstra um contato prévio entre o Ipea e diferentes mídias. Além dessa NT versar sobre um tema que costuma mobilizar o debate público na grande imprensa, os eventos anteriores, como a apresentação do diretor adjunto da DIEST, funcionaram como um elemento a mais para sua divulgação.

Dessa forma, a NT, enquanto uma das linhas de publicação do Ipea, pode ser compreendida como uma ação do Instituto visando à divulgação de suas pesquisas, em consonância com o ideal de *pesquisa aplicada*. Faz parte dos direcionamentos priorizados especialmente nos últimos dez anos e é também uma forma de enfatizar a relevância da Instituição diante de uma missão demasiadamente ampla.

216

Entretanto, apesar do grau de sucesso medido pelo número de embargos, e pelo interesse de diferentes órgãos de comunicação em sua publicação, não é possível medir o impacto dessa NT, a longo prazo, sobre a perspectiva hegemônica a respeito dos cargos comissionados. No que diz respeito ao momento histórico acionado pelo *senso de oportunidade*, a reforma ministerial foi efetivamente levada adiante e o anúncio do corte de 8 ministérios e 3 mil cargos comissionados foi diretamente atrelado a uma imagem de um Estado moderno “ágil, eficiente, baseado no profissionalismo [e na] meritocracia”, como afirmou a ex-presidente Dilma Rousseff na ocasião.

(...) Por exemplo, desarmamento. O [nome de um TP que trabalha com o tema e apresentou suas pesquisas, diversas vezes, em veículos da grande mídia] obviamente está há anos... tem uma série de dados recentes produzidos sobre os efeitos do desarmamento sobre violência e criminalidade. Está se

debatendo mudanças no Estatuto do Desarmamento, é óbvio que vão falar. Que vai sair uma NT. Porque NT serve a esse... digamos, é uma espécie de... é uma posição, para usar a sua terminologia, técnica e cientificamente embasada, que o Ipea tem já acumulado durante um tempo. E porque tem essa entrada no debate público, pelos meios de comunicação, eu tenho a impressão de que NT é percebida como um canal direto de apresentar uma posição que é crível, por diferentes atores do debate público. Então, se você tem um debate sobre desarmamento e quer relaxar as regras para você portar armas, quando o Ipea diz: "Essa decisão vai aumentar a criminalidade no Brasil", isso soa como uma coisa estrondosa no campo do debate, e as pessoas passam a se valer dessa nota para fazer valer as suas posições. É óbvio que tem posições. Tem uma posição marcada na NT. Qual é a posição quanto ao porte de armas? "Você não deve facilitar porte de arma". Tem gente que acha que tem. Dos congressistas, tem um monte que quer fazer. O especialista no Ipea diz que não. E por quê? Aí tem uma coisa que é consensual. Não basta o técnico ter essa pesquisa. Precisa ter... você sobe nos níveis da hierarquia. Eles vão falar: "É oportuna. É importante a gente trazer à baila essa discussão" (entrevista com o autor da NT, 04.11.2015).

217

Destaco aqui o lugar de mediador exercido pela *imprensa* entre os argumentos técnicos produzidos pelos pesquisadores do Ipea e os potenciais atores que tomarão decisões no referido campo de disputas. Nesse caso, a expectativa é de que uma posição considerada técnico-científica e contrária a facilitar o porte de arma, se insira no debate. Ao publicizar a pesquisa, os meios de comunicação de massa mediam o contato entre potenciais atores políticos que poderiam se valer de seus argumentos para contrapor outros atores políticos aos quais desejem facilitar o acesso. No caso em questão, o debate chegou ao Congresso Nacional, e o pesquisador do Ipea foi um dos especialistas chamados a discutir o tema na Comissão Parlamentar que avaliava o assunto.

Uma determinada posição sobre “facilitar ou não o porte de armas”, defendida em um instrumento institucional (*NT*), resultado de anos de pesquisas anteriores e com dados atualizados, esteve presente no debate que deliberou sobre o assunto no Congresso Nacional. Ou seja, um especialista no tema, Técnico de Planejamento e Pesquisa, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, na ocasião vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos, apresentou dados técnico-científicos que qualificaram a discussão, introduzindo um elemento de pressão sobre a tomada de decisão. Sendo assim, por intermédio de um *TP*, a relevância e a importância do Ipea foram reafirmadas nesse evento público.

Pesquisa e assessoria: mediações e transformações

218

Ao tratar da relação entre ciência e política, de L'Estoile, Neiburg e Sigaud (2002) propõem dois modelos típicos ideais representáveis em dois polos. Os autores ressaltam dois conjuntos interpretativos correntes no senso comum acadêmico que dialogam com as noções de pesquisa pura e aplicada encontradas no Ipea. Em suas palavras:

Na vulgata acadêmica a respeito das relações entre os universos da ciência e da política podemos identificar duas posições polares. Em um polo, situam-se as formulações que consideram a política como um meio para a ciência: os pesquisadores devem distinguir as atividades que realizam enquanto cientistas (nas universidades e nas instituições de pesquisa) daquelas que realizam enquanto cidadãos (participando na implementação de políticas estatais ou questionando essas políticas a partir de organizações da sociedade civil), e utilizar estratégicamente as segundas para beneficiar as primeiras. A elaboração de um projeto de pesquisa financiado por uma agência do Estado, por uma ONG ou por uma fundação seria uma maneira de assegurar as condições de

possibilidade do conhecimento científico. No polo oposto situam-se formulações que valorizam a ciência a serviço da política, a necessidade de racionalizar a solução dos problemas sociais por meio da utilização do conhecimento científico ou, ainda, as formulações que propugnam que a pesquisa seja engajada ('a serviço de...'). No primeiro polo, o público-alvo são os acadêmicos, a pesquisa pura é valorizada em detrimento da pesquisa aplicada; no segundo, a hierarquia é invertida: o público principal são os homens de estado, os militantes ou os movimentos sociais, e o produto final da pesquisa tende a ser polissêmico, podendo ser lido também por pesquisadores em âmbitos acadêmicos. O duplo resultado da atividade de pesquisa, o relatório remetido à fonte de financiamento e o artigo publicado em revista científica, ilustra bem a ambiguidade envolvida em ambas as posições a respeito das relações entre ciência e política.

Essas duas maneiras de conceber as relações entre ciência e política remetem, evidentemente, a tipos ideias. Elas se apoiam em concepções de “ciência pura” e de “ciência aplicada” que variam historicamente. Nas situações empíricas, os mesmos indivíduos ou grupos utilizam, em função do contexto e mais ou menos estrategicamente, um ou outro argumento, ou adotam uma posição intermediária, reivindicando o direito de trabalhar com problemas práticos como cientistas. A autonomia da ciência com relação à política aparece, assim, não como um valor absoluto (que poderia servir de critério de classificação de diferentes espaços científicos ou de diversos indivíduos no seio desses espaços), mas como uma reivindicação produzida em determinadas condições históricas por agentes ou grupos sociais específicos ([Grifos meus] L'Estoile; Neiburg; Sigaud, 2002, p. 14-15).

Como os próprios autores apontam, trata-se de uma definição em termos típicos ideais, e um de seus pressupostos é a inclusão de aspectos históricos na relação entre ciência e política. Ela abandona, portanto,

perspectivas que partem de uma dimensão reconhecida no âmbito das escolhas pessoais dos cientistas envolvidos. As relações entre o universo da política e o da ciência seriam, portanto, contextuais, e não esferas apartadas.

A defesa ou a crítica de modelo de instituição, que tem nos TDs um parâmetro de comparação e medição do trabalho dos TP, explicita duas versões de Ipea que, em termos gerais, se aproximam da (1) *política como um meio para a ciência* ou da (2) *ciência a serviço da política*. Uma preocupação dos autores citados diz respeito à *autonomia*, uma questão importante que também se faz presente no Ipea e que aparece em diversas falas dos TP.

220

A discussão acerca de modelos de publicações pautados em *textos assinados* pelos TP ou *textos institucionais*, assinados pela instituição Ipea, perpassa a noção de *autonomia*. Em termos ideias, os TDs são a representação máxima da autonomia de um TP, uma produção na qual ele pode defender seus ideais. Na medida em que o TD foi ganhando centralidade na instituição, paralelamente instaurou-se um movimento progressivo de situá-lo como parâmetro de comparação e de medição das atividades desempenhadas pelos TP. Um conjunto de TP, que se definem como mais institucionais, considera que este direcionamento implicou um processo de *academização* do Ipea. Entretanto, a imagem de um TP ideal é a de alguém que dialoga com a *academia* e também com a *burocracia*, ou seja, abarca todo o espectro englobado pelos dois polos citados por L'Estoile, Neiburg e Sigaud (idem).

Em entrevista (16.04.2015), meu interlocutor expôs algumas nuances, ao comparar perfis de atuação mais e menos acadêmicos dos TP. Ele próprio questionava o tipo de trabalho que desenvolvia, refletindo sobre suas motivações, o que resultou em um diálogo muito rico para minhas preocupações. Fizemos comparações entre pesquisas, e sua relação com o trabalho de *assessoria*, algumas mais aplicáveis, outras não. Em determinado momento, eu descrevi um seminário que observara em outra diretoria. A apresentação fora feita por um professor universitário, embora o texto fosse também assinado por um TP. Este

último, especificamente, é reconhecido pelos demais como alguém com um perfil bastante acadêmico.

Nessa ocasião, a discussão me parecera bastante teórica. Citei a dificuldade que senti, logo após a apresentação, em comentar o problema central da discussão com outro economista. Meu interlocutor confirmou a minha impressão, qualificando o debate como teórico e não resolvido entre uma das correntes da economia. Descrevi brevemente o tema para meu entrevistado, um não economista, que fez algumas considerações. Nelas, opôs o modo como são construídos discursos a favor ou contra trabalhos mais acadêmicos ou mais aplicados no Ipea. Eles são expostos em termos de “lados”, em um desenho feito em um papel, que ficamos apontando para designar o modelo ideal sobre o qual falávamos:

TP: A motivação vem de um debate acadêmico. Não é o Banco Central brasileiro... que pediu o trabalho... “Estamos preocupados com [tema do trabalho], dá para fazer um estudo?” Ninguém aqui [referindo-se à sua diretoria], imagino está preocupado com isso, mas todo mundo estudou isso no mestrado e no doutorado. Não é algo alienígena, mas não se relaciona com desafios enfrentados no cotidiano. Vai falar que isso não é aplicado? Que não é útil? Pode não ser aderente às preocupações conjunturais, mas é um conhecimento que se junta ao estoque de informações que nos torna mais competentes. Outro lado vai dizer: “Não é aplicado. Isso não serve, não traz luz para os problemas que estão na mesa do Ministro da Economia”. A conexão corporativa. “E isso não nos diferencia daquilo que é produzido na academia. Isso não contribui para nos dar uma razão de ser”. A cada um dos lados associam-se várias outras coisas. O primeiro lado, acadêmico, [diz:] “Vamos participar das fronteiras do debate mundial. A utilidade do Ipea vai ser produzida por meio dessa participação no debate. A aplicação se dá de forma difusa. Publica em inglês,

isso vai ser lido, citado, alguém lê no jornal e isso para no governo. Me chamam para eu expandir meu conhecimento". Vão dizer que é autonomia crítica [do Ipea], [e que a instituição] não [é] refém de uma agenda contextual.

Bruner: Que é um projeto de Estado e não ...

TP: Que é de Estado e não de governo... do Ipea como um elemento reflexivo dentro do Estado, porque não está a serviço das questões e preocupações do momento, que nos posiciona na crista da onda dos debates.

B: Mas o lado de cá (mais aplicado) pode devolver: "Mas isso já tem nas universidades..."

TP: Isso. O que está pendurado do outro lado. "Mas isso já está nas universidades... A gente não precisa de um Ipea, com um prédio e salários para fazer isso". Se a universidade faz isso, isso enfraquece nosso lugar. Se a gente não se diferencia, a gente vai perder importância. Não existe essa ideia do progresso científico. Grande ilusão o progresso científico. A ciência é um empreendimento político. E se é um empreendimento político melhor, a gente (deve) se envolver na política agora mesmo. E influenciar as decisões cotidianas do governo. Porque a ideia de publicar em artigo e alguém ler e aproveitar... é um ciclo muito improvável, indireto. Mais importante é eu ser chamado agora à tarde para apresentar um estudo que vai diretamente nas preocupações, e os resultados desse estudo já vão influenciar decisões operacionais imediatas (Entrevista TP, 16.04.2015).

No Ipea, existem algumas versões legítimas sobre o tipo de trabalho que os TP desenvolvem e qual deveria ser o Instituto ideal. É interessante notar que essas versões, ainda que de determinado ponto de vista sejam

contrastantes, convivem, e cada uma pode ser acionada em diferentes contextos. O TP entrevistado para este capítulo repete um modelo de separação ideal, opondo o que seriam dois polos de atuação na instituição, no qual pessoas que se enxergariam em um deles defenderiam suas opções de práticas institucionais. Em alguma medida, este é o modelo que descreve as atuações de TP no Rio de Janeiro e em Brasília num momento anterior do Ipea, em que os técnicos alocados no Rio de Janeiro desenvolveriam trabalhos mais teóricos, e os de Brasília, trabalhos mais aplicados. Nesse arquétipo, as preocupações estão colocadas de modo que cada um desses perfis de atuação é encarnado por pessoas distintas. Entretanto, logo após apresentar essa diferenciação, meu entrevistado rememora outro discurso que constrói determinado tipo de TP ideal. Nele, cada pesquisador *ipeano* congregaria essas duas facetas e. Após apresentar esse segundo modelo, meu entrevistado inicia uma reflexão em seus próprios termos:

TP: Coloco de forma contrastada. Eu acho que existe. Mas existem pessoas aqui dentro que defendem que o contraste não existe. Existem os dois altamente misturados na prática. E que as duas coisas só podem ser bem-feitas se misturadas. Embora eu acredite que viva um dilema entre esses dois pontos, eu não acho que se misturem muito bem.

223

Bruner: Mas você não acha que se misturam na sua prática?

TP: Mistura se você olhar para trás em longos períodos. Mas hoje, não. Hoje é competição por tempo e recursos escassos. Ou estou escrevendo artigo para ser publicado em periódico, ou um relatório que vai ser lido por burocratas. São coisas muito diferentes. Coisas que exigem estratégias, linguagens... imaginações... diferentes (entrevista, TP, 16.04.2015).

Esta é uma análise que trata da execução de dois perfis ideais de *ipeanos* passível de serem vivenciados em temporalidades distintas.

No entendimento deste TP, em um primeiro momento, o trabalho de um *ipeano* seria o de compreender determinado fenômeno, o que frequentemente ocorre em um formato acadêmico e em diálogo com pessoas desse universo, ou com um inegável *ethos* acadêmico consolidado.

A associação direta enunciada por diversos TP: “Para realizar boas *assessorias* são necessárias boas *pesquisas*” precisa ser qualificada, justamente por deixar de lado os processos criativos diferenciados. No caso aqui analisado, a transformação de um trabalho contido em um livro em uma *NT*, são necessárias algumas mediações, ela não ocorre de modo direto. Nesse sentido, trabalhos considerados teóricos, ou *acadêmicos*, não são um problema em si, e questionamentos podem aumentar ou diminuir de acordo com as transformações posteriores do trabalho original. Um *TD*, portanto, pode ser, por exemplo, um esboço de uma *NT*, um relatório, ou um artigo científico que visa continuar o debate entre pares. Nenhum desses processos é excludente, mas exige esforços

224 intelectuais distintos. A passagem de um tipo a outro está relacionada à disposição do TP em aderir a demandas de produção de trabalhos mais aplicados, e esta última não constitui meramente um resumo ou uma simplificação de um trabalho mais aprofundado, possuindo outro objetivo e outros interlocutores. O *senso de oportunidade* dos TP permanece ativo na busca por temas que possam proporcionar trabalhos que impactem a *sociedade* ou as políticas públicas. Apesar das críticas e da comoção a partir do episódio do *Erro do Ipea*, é inegável que a divulgação da pesquisa resultou em um grande impacto no debate e mobilização de grupos sociais em torno de temas relacionados a abusos cometidos contra mulheres. Ou seja, apesar da divulgação do dado equivocado e de seu consequente efeito negativo na imagem da instituição, o trabalho foi o fio condutor de uma grande mobilização sobre o tema. Certamente, uma nova pesquisa que atingisse esse grau de capilaridade seria considerada exitosa, enquadrando-se na tarefa do Ipea de produzir conhecimentos *relevantes* para a sociedade.

PARTE II

Dos documentos às pessoas

Capítulo IV

O “mito de origem” em contexto. Continuidades e inovações institucionais

227

Em 2005 foi publicado um livro em comemoração aos 40 anos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Ipea (D'Araújo, Farias, Hippolito 2005). Tendo como fio condutor a cronologia da trajetória institucional, as entrevistas com aqueles considerados seus presidentes e pesquisadores mais ilustres são apresentadas em três partes: os anos 1960-70; os anos 1980-90 e o Ipea do século XXI. Abrindo o capítulo denominado “Os fundadores”, encontramos o depoimento de Reis Velloso que, juntamente com Roberto Campos, é considerado um dos “pais fundadores” do Ipea. Apesar de um pouco longa, vale a pena acompanhar sua resposta quando perguntado sobre como teria surgido a ideia de criar um órgão com o perfil do Ipea:

Em maio de 1964, voltei dos Estados Unidos, depois de terminar minha pós-graduação na Universidade de Yale. Tinha, então, duas opções: trabalhar em alguma instituição internacional ou

voltar para Yale, mas acabei indo para o Ministério do Planejamento. Conheci Roberto Campos ainda em Yale – ele era embaixador em Washington e, no início de 1964, fez uma palestra na universidade. Houve um jantar em sua homenagem e, por coincidência, sentei-me à sua frente.

De repente, ele perguntou: “Você não é o Velloso?” Confirmei. E ele: “Simonsen e Isaac Kerstenetzky me falaram de você”. Voltando do exterior, encontrei um telegrama dele, pedindo para procurá-lo assim que chegasse. Tive uma primeira conversa com o Campos, mas não foi conclusiva, e conversamos novamente; foi quando ele me propôs a criação do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea), hoje conhecido como Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). A ideia era 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. A proposta me seduziu. Acabei não terminando a tese de doutorado; já tinha o título de master e havia concluído todos os cursos para o doutorado (D'Araújo, Farias, Hippolito 2005: 21).

Este tipo de narrativa repetiu-se em outros depoimentos, bem como nas conversas e entrevistas que realizamos ao longo dos dois anos de investigação no e sobre o Ipea, como Cunha (2012) também já havia observado em sua pesquisa. Além da ênfase no acaso e nas relações pessoais, chamam a atenção o destaque ao ineditismo da proposta à época e o silêncio sobre seu vínculo de origem com o regime cívico-militar. É quase como se o EPEA/Ipea tivesse nascido em um contexto de vazio institucional por inspiração de grandes indivíduos, demarcando, assim, uma nova era. Não obstante o objetivo de enaltecer a memória institucional¹¹¹ que preside o livro *Ipea 40 anos*, e talvez até mesmo por

¹¹¹Os interessados na reflexão sobre memória institucional e biográfica remetemos ao Capítulo 1.

isso, há que se considerar que o Ipea faz parte de um longo processo de constituição da estrutura estatal brasileira e da luta pela definição do que seria o Brasil real: seus problemas e as soluções mais apropriadas.

Desta perspectiva, é preciso indagar sobre o significado político de sua criação em 1964, logo após os militares terem assumido o poder. Colocar em contexto a representação da origem da instituição que os ipeanos construíram constitui nosso objetivo neste capítulo. Contudo, não almejamos fazer uma história das ideias ou das ideologias nos anos 1900. Nossa abordagem prioriza reconstituir o espaço social das instituições que antecederam o EPEA/Ipea, a fim de mapear disputas, fios de continuidade e ruptura no processo que desembocou em sua criação e, assim, compreender os sentidos e os valores atribuídos nos dias de hoje a esse momento inicial da instituição.

Considerando a representação da criação do Epea/Ipea a partir dos dois personagens centrais acima mencionados, Roberto Campos e Reis Velloso, optamos como estratégia metodológica e narrativa segui-los em suas trajetórias para delinear redes pessoais encarnadas em redes institucionais. Neste percurso, utilizamos material de pesquisa próprio (entrevistas e levantamento documental) mas, principalmente, as inúmeras publicações (artigos, livros, teses e dissertações) já produzidas sobre temas e períodos históricos afins aos nossos.

Seguindo pessoas, configurando redes institucionais

Roberto Campos (1917-2001) iniciou sua trajetória no Itamaraty, onde entrou ainda jovem por concurso (1939) e, durante muitos anos, conciliou a carreira diplomática no exterior com sua formação em economia: graduação na Universidade George Washington e pós-graduação na Universidade de Columbia. Participou da Conferência de Bretton Woods, responsável pela criação do Banco Mundial e do FMI,

e também das negociações que resultaram na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico/CMBEU (1950) – da qual veio a ser conselheiro técnico. No ano seguinte, integrou a assessoria econômica de Vargas, tendo participado da elaboração do anteprojeto de governo para a criação da Petrobrás e, como membro da referida Comissão Mista, também da criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico/ BNDE em 1952 – integrando seu primeiro corpo de diretores e assumindo a presidência em 1958. Neste percurso, articulou o convênio BNDE-CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), contribuiu para o Plano de Metas de JK, integrou o Instituto Superior de Estudos Brasileiros/ISEB, já na sua criação em 1955, e manteve grande proximidade com a Escola Superior de Guerra/ESG – na qual lecionou cursos de formação. Fez parte da direção da Associação Nacional de Programação Econômica e Social/ANPES, fundada no final do governo Goulart, junto com Mário Henrique Simonsen. Quando Castelo Branco assumiu o poder, foi nomeado Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, em maio de 1964, e poucos meses depois viria, por meio da delegação feita a Reis Velloso, a criar o EPEA.¹¹²

Já Reis Velloso (1931-2019), bem mais jovem do que Roberto Campos, iniciou sua carreira na política e no serviço público nos anos 1950: participou da campanha de Eduardo Gomes (1950), foi secretário parlamentar na Câmara dos Deputados (1951), trabalhou no Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários/IAPI (1952) e no Banco do Brasil (1955), onde veio a ser assessor da presidência do banco - inicialmente no Rio de Janeiro e, mais tarde, na nova capital, Brasília (1960). Neste percurso, graduou-se em economia, fez cursos de pós-graduação ainda no Brasil (Conselho Nacional de Economia e Fundação Getúlio Vargas/FGV) e mestrado em economia na Universidade de

¹¹² Ver Toledo 1978; Pecaut 1990; Eckerman 1989; Pereira 2002; Campos 1994; Cunha 2012; Nunes 2017; Bariani Júnior 2005a; Fagundes 2014; Nicolai Filho 2001; além de <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roberto-de-oliveira-campos>. Acesso em 13/01/2020.

Yale (1962-1964), ocasião em que, de acordo com a narrativa acima apresentada, conheceu Roberto Campos. Retornou ao Brasil em 1964, já no governo Castello Branco, assumiu a estruturação do EPEA e, ao mesmo tempo, começou a dar aulas em meio período na “Fundação” (FGV) sobre problemas econômicos brasileiros – atividade que exerceu até ser nomeado Ministro do Planejamento, em 1969, no governo Médici, cargo que manteve também no governo Geisel (1974-79).¹¹³ Também em 1964, quando retornou de Yale, integrou a ANPES, na qual já se encontravam Campos e Simonsen.

A edição dessas minibiografias, longe de qualquer pretensão de cronologia factual, nos permitiu adentrar no mundo institucional da primeira metade do século XX. Fizemos um percurso retrospectivo que se iniciou com as duas instituições mais destacadas e afins ao que viria a ser a missão, na linguagem atual, do Ipea: o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e a Escola Superior de Guerra (ESG). A partir das leituras realizadas sobre elas, retrocedemos a outras instituições e assim sucessivamente, na medida em que se mostraram relevantes. Desse modo, é importante deixar claro, para não criarmos expectativas indevidas, que este capítulo não pretende apresentar uma análise global do período. Buscamos antes compreender o mito de origem do Ipea que se consolidou como oficial entre os ipeanos e, para tanto, recorremos aos estudos, depoimentos e documentos que o abordam direta ou indiretamente ao analisarem as décadas anteriores à sua criação. Vejamos.

231

A depender da perspectiva do pesquisador, os anos 1950 ficaram conhecidos como: os anos de maturidade e de apogeu do desenvolvimentismo (Bielschowsky 1997), da ampliação do quadro de instituições de pesquisa aplicada (Bielschowsky 1997; Loureiro 1997), do papel ideológico e/ou político dessas instituições e dos intelectuais (Toledo 1978; Pecaut 1990; Pereira 2002; Debert 1988), da

¹¹³ Ver D'Araújo, Farias, Hippolito 2005; D'Araújo e Castro 2004; D'Araújo 1999; Reis Velloso 1997; Coelho 1977; Nunes 2017; Nicolai Filho 2001; além de <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/joao-paulo-dos-reis-veloso>. Acesso em 13/01/2020.

institucionalização do campo da economia, naquele momento, por meio dos debates que ganharam espaço público em torno da necessidade de se planejar o desenvolvimento e das instituições, com suas publicações e cursos de formação (Loureiro 1997 e 2006; Pereira 2002; D'Araújo 1999). Dentre as instituições de pesquisa referidas destacam-se o ISEB, a FGV, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES); e, com menor ênfase, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a ESG, que parece ter ficado confinada aos estudos sobre militarismo no Brasil – a nosso ver um equívoco. Ao se observar os indivíduos que dão vida a essas instituições em diferentes momentos, os nomes, alguns mais outros menos, se repetem, circulam e se articulam, não obstante as divergências de pensamento entre eles.¹¹⁴ Isto parece sinalizar o quanto era pequena a comunidade de “expertos” e “intelectuais” naquele momento: Eugenio Gudin, Octávio Bulhões, Hélio Jaguaribe, Werneck Sodré, Celso Furtado, Roberto Campos, Roberto Simonsen, Mário Henrique Simonsen, para citar alguns.

232

Dentre essas instituições, algumas como o ISEB, a ESG e o IBGE estavam inseridas na estrutura estatal com a incumbência de, guardadas suas especificidades, realizar pesquisas para projetar o desenvolvimento brasileiro, além de ofertar cursos de formação de quadros técnicos nessa linha. Já a FGV, embora de direito privado, estabeleceu desde sua criação (1944) estreitos laços com o governo de Vargas, recebendo recursos públicos e atuando igualmente na formação de quadros e nos estudos econômicos (Loureiro 1997; D'Araújo 1999). A ANPES, por sua vez, era uma associação privada mantida por empresários paulistas, com o objetivo de produzir estudos orientados para projetar

¹¹⁴ Para uma visão sinóptica das correntes de pensamento econômico, instituições, pessoas etc., consultar Bielschowsky 1997:104-105. Nessa interpretação que engloba os anos 1950 até início dos 60, a FGV é classificada como um dos principais núcleos do pensamento “neoliberal”, com destaque para Gudin e Bulhões; Roberto Campos aparece como um dos principais economistas da corrente “desenvolvimentista do setor público (não nacionalista)” e Celso Furtado como um dos destaques do pensamento “desenvolvimentista do setor público (nacionalista)”.

o desenvolvimento. Sua relevância para o presente texto reside no fato de ter sido, segundo Simonsen, em sua fala comemorativa dos 25 anos do Ipea, o embrião do EPEA: de lá teriam saído as propostas iniciais do Plano de Ação Estratégica do Governo (PAEG) apresentado por Campos ao presidente Castelo Branco e cuja revisão teria sido a primeira missão do recém-criado EPEA. Por fim, a CEPAL teve grande influência sobre o pensamento econômico da época, tendo fornecido quadros ao governo nos anos 50 - com destaque para Celso Furtado e sua importância para o pensamento nacional-desenvolvimentista - e atuado também na formação de técnicos para a administração pública e na estruturação do ensino superior da administração no Brasil (Wanderley 2015).¹¹⁵

Embora muito esquemático, o que gostaríamos de pontuar com esse sobrevoo panorâmico é o fato de que a perspectiva de planejamento econômico já estava em pauta e seus princípios orientadores em disputa entre os chamados “intelectuais ideólogos” (Toledo 1978). Além disso, o quanto o planejamento já estava vinculado, e isso é fundamental, aos estudos e pesquisas considerados científicos: produção de estatísticas, de diagnósticos setoriais, de análises sociais, construção de técnicas e modelos de projeto e planejamento, bem como a formação de pessoas competentes para realizá-los, ou seja, de “técnicos” dotados de conhecimentos especializados. Essa última preocupação também pode ser apreendida com a criação da CAPES, em 1951, com o objetivo de atuar no ensino superior para “assegurar a existência de um quadro de técnicos, cientistas e humanistas suficiente para atender às demandas de empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento econômico e cultural do Brasil” (CAPES 1952, no1, p. 2, *apud* Wanderley

¹¹⁵ Este autor chama a atenção para o importante papel que a ONU, por meio de uma de suas comissões (a CEPAL), desempenhou na formação de pessoas para atuarem na administração pública brasileira nos anos 1950, com o envio de especialistas ao país e com alocação de recursos para a criação de escolas de administração pública. Bielschowsky (1997), por sua vez, destaca o amadorismo dos centros universitários de economia no Brasil e pontua que os únicos cursos de extensão universitária em planejamento eram aqueles organizados pela CEPAL em convênio com o BNDE (atual BNDES) – convênio este que fora articulado por Roberto Campos.

2015: 70).

É importante lembrar que o ideário de constituição de uma “vida organizada para o Brasil” data do período pós-1930 (Pecaut 1990) e não se restringe à estruturação das instituições públicas rationalizadas e meritocráticas que o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) tão bem encarnou no primeiro governo Vargas.¹¹⁶ A rationalização das estruturas estatais ocorria em articulação com a busca de certa rationalização da vida como um todo. Como otimizar os resultados das ações do governo na educação, na saúde, na relação entre conhecimento e ação política, na geração de riqueza e sua distribuição? Estas são algumas das questões que há muito se apresentam às elites governantes. Guardadas as devidas especificidades de cada momento histórico - anos 1930, anos 1940-50 e início dos anos 1960 - (seguindo a periodização recorrente nos estudos desse período), o que estava em processo era a experimentação de formas de gestão das relações sociais, econômicas e políticas consideradas racionais. A noção de projeto como o encontro da vontade com o processo (Pecaut 1990:127) parecia definir o universo do pensável, no século XX, no Brasil e alhures. Contudo, o que isto significou ao longo deste percurso não foi estável e nem se desenvolveu de forma linear. Mas, sem dúvida, tal forma de conceber o futuro parecia fortemente arraigada.

234

Não cabe aqui nos determos, sob risco de perdermos o foco, na trajetória de cada uma das instituições que pontuamos,¹¹⁷ a partir de nossos heróis fundadores, para o esboço do trançado institucional que antecedeu o EPEA/Ipea. No entanto, tampouco podemos nos permitir permanecer em sobrevoos históricos, pois isto não nos permitiria entender aproximações e afastamentos entre os elementos que compõem esse trançado. É nesta encruzilhada que o aprofundamento da compreensão do ISEB e da ESG em sua relevância contrastante,

¹¹⁶ Para maior detalhamento, consultar Daland 1969; D'Araújo 1999; Rabelo 2011; Wahrlich 1984; Brasil, Cepéda e Medeiros 2014.

¹¹⁷ Sugerimos ao leitor interessado, consultar a bibliografia de referência ao final para localizar alguns dos diversos trabalhos produzidos sobre este momento histórico e suas instituições.

especialmente na segunda metade dos anos 1950 e no início dos 60, se apresentou como uma terceira via de reflexão a ser seguida. E isto, não apenas por disputarem posição no campo do planejamento que viria a ser o objetivo explicitado na criação do EPEA, mas também por se apresentarem como polares em meio à luta política e de saberes que marcou esse período e veio a configurar o perfil do EPEA.

ISEB e ESG: uma *tendencial animosidade*

O subtítulo “tendencial animosidade” desta seção é uma expressão de Helio Jaguaribe utilizada para descrever o modo como percebia a relação entre as duas instituições (Pereira 2002: 103). Havia muitas razões para tal, dentre as quais, divergências ideológicas, concorrência na formação de quadros civis e militares e disputa pelos princípios que conduziriam a aceleração do desenvolvimento brasileiro. Mas nas palavras de Roberto Campos, que transitou em ambas as instituições: “Alguns fundadores [do ISEB] almejavam transformá-lo numa alternativa à Escola Superior de Guerra. Seria uma espécie de desenvolvimentismo à paisana, enfocando-se a ideologia do desenvolvimento sob um prisma multicultural e não meramente estratégico” (Campos 1994: 300-1). Contudo, é importante destacar, os isebianos discordavam dessa leitura: “[A ESG] não era referência de nada. Isso aí já é o negócio que os outros dizem. E acaba sendo, porque os outros dizem que nós queríamos ser a Escola Superior de Guerra” (Guerreiro Ramos *apud* Pereira 2002: 104-5). Trata-se, portanto, de mais uma expressão da referida *animosidade tendencial* que demarcaria o campo institucional a partir da autorepresentação por antagonismo, que foi se agravando na virada dos anos 1950 para 60.

O ISEB foi criado em 1955 e fechado em abril de 1964 pelo governo cívico-militar.¹¹⁸ Sua trajetória tem sido contada a partir de

¹¹⁸ Estudiosos destacam que sua cronologia deve remontar ao chamado Grupo de Itatiaia que se reunia mensalmente, desde 1952, para discutir temas considerados relevantes para os “problemas brasileiros” (Lovatto 2010; Pereira 2002; Debert 1988; Pecaut 1990).

periodizações distintas, mas na visão de Hélio Jaguaribe, considerado seu “mentor intelectual”, a primeira fase (1955-58) caracterizou-se por seu caráter “problematizante”. Com este termo, Jaguaribe referia-se especificamente ao fato de que, em sua visão, os isebianos se dedicaram naqueles anos a identificar, discutir e buscar equacionar os problemas brasileiros (Lovatto 2010: 73). Esta é a fase que mais diretamente nos interessa, visto que, nas demais, o ISEB manteria conexões de outro tipo com a cena política. A partir de 1960, em especial, a própria instituição passou a aderir à mobilização política em defesa das “reformas de base”.

Apresentadas as linhas gerais de sua trajetória, é preciso pesar que o ISEB nasceu vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, no contexto de separação entre as pastas da educação e da saúde. Tal separação, segundo a literatura e depoimentos publicados, teria exigido uma reestruturação do novo ministério para adequar a incipiente estrutura organizacional da cultura à robustez da “área” da educação. Nessa adequação, segundo Pereira, surgiria a “semente” do ISEB:

236

Com a mudança dos encargos desse Ministério, que deixou de ser responsável pela pasta da saúde e passou a denominar-se Ministério da Educação e Cultura, gerou-se a necessidade de constituir órgãos simétricos e correspondentes, para a gestão da questão cultural, aos que já existiam na área educacional. Para corrigir a assimetria de órgãos entre a área cultural e a educacional, Helio Jaguaribe ficou encarregado de elaborar um conjunto de projetos entre os quais estaria a “semente” do que seria o ISEB. Os projetos incluíam o Fundo Nacional, o Conselho Nacional e o Departamento Nacional de Cultura, além do projeto relativo ao Colégio do Brasil. Esse último seria o embrião do ISEB (Pereira 2002: 69).

Dessa perspectiva, o ISEB, como o próprio nome “Colégio do Brasil” já indica, tinha como modelo e inspiração o Collège de France: “Queríamos ser uma instância de processamento do pensamento brasileiro. Uma ideia muito, muito alta”, afirmou Guerreiro Ramos (Pereira 2002: 69). Com tal analogia, este “isebiano de primeira hora”, também queria

destacar a não vinculação com as universidades, expressada pelo grupo de intelectuais que comporia o núcleo inicial do ISEB. Antes de prosseguir, gostaríamos de pontuar que são várias as histórias contadas por seus fundadores e registradas em livros, muitos deles publicados pelo CPDOC/FGV, nas quais narram episódios em que a criação do ISEB é vinculada a encontros e pessoas – em termos semelhantes ao depoimento que abre este capítulo. Por outro lado, os pesquisadores que deles se utilizam, por vezes sem nem mesmo citar a fonte, também encampam e endossam tais narrativas como explicativas do processo. A construção de boa parte das instituições brasileiras no século XX parece, assim, ter nome e sobrenome: o ISEB de Helio Jaguaribe, o DASP e a FGV de Simão Lopes, o Ipea de Reis Velloso...

Feita esta observação, que retomaremos detalhadamente mais adiante, voltemos ao projeto encarnado pelo ISEB. Uma última ponderação, desta vez metodológica: não vamos entrar na polêmica que se instalou entre os cientistas sociais em torno do que foi o ISEB, já nos anos 1970, com a publicação do livro ISEB: *fábrica de ideologias* de Caio Navarro de Toledo e que, décadas mais tarde ainda reverberava, em torno de questões que empolgavam as reflexões da época: intelectuais e classes sociais, intelectuais e Estado, a relação entre cultura/conhecimento e política, burocracia e política.¹¹⁹ Tomaremos como referência do projeto institucional isebiano alguns documentos relativos à sua primeira fase e as reflexões feitas pelos próprios atores do processo ao olharem para trás. Assim, pretendemos nos manter mais próximos das intencionalidades em jogo, com o cuidado de conectar tais narrativas com a realidade material da instituição e do contexto (de época e da memória).

Criado no governo Café Filho dentro do contexto ambicioso de reestruturação do MEC, ao ISEB, no entanto, couberam parcos recursos. Apenas o diretor executivo, que se dedicava exclusivamente ao Instituto, recebia salário. Os demais de seu núcleo fundador trabalhavam sem

¹¹⁹ Para uma boa resenha desta polêmica, ver Pereira 1998.

qualquer remuneração, conciliando a atuação no ISEB com outra atividade, em sua maioria, no serviço público. Os demais recursos eram utilizados nas publicações da instituição que, junto com os cursos regulares e extraordinários ministrados pelos “professores do ISEB” constituíam suas principais atividades, nas palavras de Jaguaribe (1983: 88). Foi neste contexto institucional que se reuniram intelectuais de diferentes orientações que já vinham se dedicando a pensar e a projetar o Brasil, apontando tanto para os princípios orientadores, quanto para a necessidade da construção de alguns instrumentos para tal. A diversidade interna ao ISEB, nesse momento inicial, é apresentada como um marco positivo, aliada ao nome de Jaguaribe como mediador central, contribuindo para a produtividade deste convívio. Nas palavras de Ignácio Rangel, em um simpósio sobre Guerreiro Ramos, em 1983:¹²⁰

Nossa convivência, no Iseb e no Ibesp¹²¹ deve ser vista como parte de um pacto coletivo. Esses eram lugares onde nos encontrávamos - um grupo de homens extremamente diferentes uns dos outros. E que tínhamos precisamente essa coisa em comum: éramos todos muito diferentes uns dos outros e, por isso mesmo, nos reuníamos. Havia, entre nós, uma regra não escrita de convivência: eu e Guerreiro, por exemplo, éramos homens da arena, sempre dispostos à luta aberta. Mas, entre nós, havia alguém que sabia, no momento oportuno, sair da arena, olhar para ela em perspectiva, e dizer, em poucas palavras, coisas que, afinal, resumiam e concluíam nosso debate. Porque sabia dizer, depois de um debate, durante o qual todos nós estávamos convencidos de que nossas posições eram antagônicas, coisas que procuravam reformular nosso pensamento coletivo, fazendo com que aceitássemos

¹²⁰ Este simpósio foi composto por vários painéis, sendo este a que nos referimos dedicado a refletir sobre a contribuição de Guerreiro Ramos para o “desenvolvimento brasileiro”. Contou com a moderação de Helio Jaguaribe, a exposição de Alzira Alves de Abreu e teve como debatedores: Bolívar Lamounier, Clóvis Brigagão, Ignácio Rangel e Vanilda Paiva.

¹²¹ O Ibesp, Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política, foi criado em 1953, pelo Grupo de Itatiaia que também viria a fundar o ISEB. Para mais informações, ver Bariani 2005a.

aquela reformulação como nossa própria. Refiro-me ao nosso moderador de hoje, Helio Jaguaribe, o melhor chairman que conheci em minha vida, um homem capaz de fazer uma reunião operar, funcionar, concluir. Não há muitos homens assim (Abreu 1983: 72).

A denominação de “professores” usada por Jaguaribe indica o quanto a formação de quadros civis, mas também militares, era central ao instituto. Os cursos regulares exigiam que o candidato já tivesse concluído a graduação, sendo estruturados em regime similar à pós-graduação. Já os cursos extraordinários eram abertos a todos, atraindo sobretudo estudantes de graduação, principalmente na década de 1960, quando o ISEB promoveu sua “ida ao povo” (Pecaut 1990, Lovatto 2010, Debert 1988). Tais cursos estavam intrinsecamente ligados ao modelo de ciência que articulava problemas de natureza intelectual a problemas de natureza política ou, nas palavras de um ex-aluno de Guerreiro Ramos,¹²² em um curso extraordinário na faculdade de Direito da UFBA, em 1957, uma “sociologia em mangas de camisa”. Buscava-se, segundo Jaguaribe, compreender os processos histórico-sociais mundiais e do Brasil e deles extrair orientações para a práxis, mais especificamente, para a superação do subdesenvolvimento brasileiro. Entretanto, não se tratava de constituir uma tecnocracia, e sim de definir as linhas gerais, os princípios a serem implementados pelos tecnocráticos. Os isebianos históricos pensavam-se como *intelligentsia*, o que foi reiterado por vários deles. Debatendo com Alzira Abreu, é mais uma vez Helio Jaguaribe que fala como porta-voz:

É preciso fazer uma distinção entre uma intelligentsia e uma tecnocracia. Os Isebianos não se queriam tecnocratas, embora Ignacio Rangel, citado aqui, fosse um dos mais importantes membros da equipe do BNDE e economista apto a fazer projetos concretos. Mas na sua qualidade de iseiano, ele não estava interessado em qualquer

¹²² Trata-se do prof. João Eurico Matta, da Escola de Administração da UFBA, em intervenção feita no mesmo simpósio do qual extraímos a fala de Ignacio Rangel acima transcrita.

tecnocracia. O Iseb estava interessado em compreender o mundo e, a partir dessa compreensão, extrair elementos que servissem de base para que, então, outros agentes executivos levassem essas ideias à implementação. Não houve por parte do Iseb, qualquer interesse em participar na administração de Juscelino Kubitschek, embora deva dizer, a título de informação pessoal, que Kubitschek nos convidou (Abreu 1983: 89).

240

Dessa perspectiva, não obstante o ISEB abrigar desde o início cientistas com perfis técnicos (além de Rangel, o próprio Roberto Campos), enquanto isebianos eles atuavam como intelectuais e disputavam os rumos que o desenvolvimento brasileiro deveria tomar: eram ideólogos. Eram cientistas sociais, incluindo nessa categoria os economistas que, em sua maioria, reivindicavam a ciência do social como a ciência do governo, como notou Pecaut (1990:19-42), ao investigar os intelectuais da geração 1920-40. Era o saber sobre o social que permitiria não somente conhecer o mundo social, mas também explicar as condições de sua “organização”. Uma concepção que gozava de legitimidade por ser compartilhada socialmente por outros, inclusive por aqueles em posições de poder no Estado. A própria inserção do instituto na estrutura do MEC já diz muito sobre esta questão e sobre a natureza “aplicada” do conhecimento ali produzido. Também o faz sua estruturação inicial em cinco departamentos: Sociologia, Política, História, Filosofia e Ciência Política, a diretoria de Economia tendo sido criada somente em 1958. Em sua análise da constituição dos economistas como interlocutores e dirigentes políticos entre as décadas de 1930 e 1960, em determinado momento, Loureiro afirma que:

(...) o papel que intelectuais como Guerreiro Ramos, Costa Pinto, Hélio Jaguaribe, Anísio Teixeira e outros atribuíam à sociologia e à ciência política - o de base da formação da nova elite política e instrumento para a condução das decisões governamentais - foi, na realidade, concretizado pelos economistas (1992: 49).¹²³

¹²³ Loureiro (1992) analisa tal processo, tomando como referência as relações entre dois espaços sociais: o espaço das instituições de ensino superior e o espaço do poder (as agências governamentais de gestão econômica e de finanças públicas) na constituição de um campo econômico brasileiro no sentido Bourdieusiano.

Tal reflexão apresenta a derrota dos isebianos em suas pretensões anteriores ao golpe cívico-militar de 1964 – uma abordagem que, por caminhos diferentes, Alzira Abreu também desenvolveu (1983) e suscitou a réplica de Jaguaribe acima citada.

Vivia-se naquelas décadas o que ficou conhecido como o “ciclo ideológico do desenvolvimentismo”, ou seja, nas palavras de Bielschowsky, “o ciclo da ideologia de transformação da sociedade brasileira definida por um projeto econômico”, cujos princípios eram: a industrialização integral para a superação do subdesenvolvimento (e da pobreza) que só poderia ser alcançada via planificação estatal dos setores econômicos a serem expandidos e dos meio para fazê-lo, incluindo captação de recursos e investimentos diretos quando necessário (1997: 72-73). O planejamento estatal surgiu, principalmente, no período pós-II Guerra Mundial, como um instrumento eficaz para acelerar o processo de construção de uma nação moderna. Sua inspiração principal consistiu na experiência do Plano Marshall, por meio do qual os EUA investiram na reconstrução dos países aliados nos anos posteriores ao término da guerra. Ao mesmo tempo, estava sendo forjada a concepção de “terceiro mundo”, inelutavelmente ligada à crença de que todos os países, em especial os da América Latina, da Ásia e da África, poderiam realizar o sonho de se tornar países industrializados como os da América do Norte e da Europa (Escobar 1995). A fórmula mágica para tanto consistia em planejar o desenvolvimento, um discurso histórica e politicamente construído e reformulado.

No caso específico da América Latina, a revolução cubana deu uma nova dimensão à “guerra fria”, que marcava as relações internacionais na época, gerando um conjunto de ações do governo estadunidense que, inicialmente esparsas, ganhariam corpo na década de 1960, em especial com a “Aliança para o Progresso”. Esta consistia em um programa do governo Kennedy voltado para acelerar o desenvolvimento dos países latino-americanos - e, ao mesmo tempo, conter a expansão do socialismo no continente - por meio da transferência de recursos financeiros e técnicos para metas de curto e longo prazo, em um desenvolvimento

planejado pelo Estado. No cenário nacional, tais ações viriam ao encontro do Plano de Metas do governo JK, iniciado anos antes, e às iniciativas de cooperação já em curso durante o governo Vargas, no âmbito da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), com recursos do Banco Mundial e do Eximbank. Nas palavras de Roberto Campos, ao mencionar esta experiência:

O relacionamento com (...) o Banco Mundial evitaria acusações de excessiva dependência bilateral (...). De outro lado, a permanência do Eximbank nos permitiria mobilizar em nosso favor os exportadores americanos, desinteressados estes das exigências de bom-comportamento macroeconômico impostas pelo Banco Mundial. (...) Mas (...) a contribuição da CMBEU talvez não tenha sido financeira. Foi sua contribuição para implantar sistemáticas de análise custo/benefício e cálculos de rentabilidade (Campos 1994: 158;162).

242

Nesse contexto de polarização ideológica e incipiente capacidade de cálculo macroeconômico, o lugar atribuído ao capital estrangeiro no desenvolvimentismo brasileiro estava no centro das polêmicas. Em sua diversidade interna, o ISEB era partidário da tese contrária à associação com o capital estrangeiro. No entanto, em 1958, Jaguaribe lançou o livro *O nacionalismo na atualidade brasileira*, que seria o pivô da celeuma interna ao instituto e que marcaria sua saída em 1959, tida como o marco final da primeira fase do ISEB. Neste livro, criticou o radicalismo que transformava o nacionalismo em símbolo de luta contra a participação de capitais estrangeiros no desenvolvimento brasileiro. Já em seu Prefácio afirma que:

Mais do que um simples propósito de esclarecimento teórico, moveu-me à elaboração deste trabalho a convicção a que cheguei, como estudioso dos problemas brasileiros e, sobretudo, como pessoa humana e cidadão, de que o crescente equívoco que se está formando em torno do problema do nacionalismo, além de impedir a adoção de políticas racionais e eficientes, está levantando barreiras injustificáveis entre alguns de nossos melhores homens.

Como resultado, criam-se condições propícias para que se tornem preponderantes formas insensatas de radicalismo e formas, igualmente perigosas, de aventureirismo antissocial e antinacional. (...) O essencial, para que esse movimento [o nacionalismo] se desenvolva e cumpra seu destino histórico, é que se definam claramente seus principais objetivos e se determinem as condições básicas de que depende a realização desses objetivos, impedindo-se que a irracionalidade na escolha dos meios prejudique o alcance dos fins (Jaguaribe 2013: 315).

243

Instaurou-se, então, uma crise interna¹²⁴ quando o diretor-executivo Roland Corbisier recorreu a JK e ao ministro da educação, após o Conselho Curador e Consultivo ter deliberado a favor da liberdade de pensamento dentro do ISEB e, portanto, a favor de Helio Jaguaribe. Tal recurso resultou em alterações no estatuto, conferindo mais poder ao diretor, que já não ficaria submisso ao Conselho. O que parecia estar em jogo não era apenas a compreensão do nacionalismo, mas a própria orientação a ser dada às ações do ISEB. Alguns, como Corbisier e Guerreiro Ramos, pareciam defender um instituto mais “ativista”, ou seja, estavam rompendo com os objetivos presentes no decreto que criou o ISEB, segundo o qual suas finalidades eram: “o estudo e a divulgação das ciências sociais, notadamente da sociologia, da história, da economia e da política, especialmente *para o fim de aplicar as categorias e dados dessas ciências à análise e à compreensão crítica da realidade brasileira, visando a elaboração de instrumentos teóricos que permitam o incentivo e a promoção do desenvolvimento nacional*” (Sodré, 1977, p. 124 apud Pereira 2002: 160). Com a saída de Jaguaribe e de outros membros, o ISEB ficou mais homogêneo e se redefiniu pela ação direta na sociedade. Nesse sentido, ampliou, ainda que com recursos cada vez mais escassos, o número de cursos extraordinários e criou publicações voltadas para as camadas populares: os Cadernos do Povo Brasileiro e a História Nova; buscando, cada vez mais, atuar na “cultura” como meio

¹²⁴ Esta parte baseia-se principalmente em Pereira 2002, sobretudo no capítulo 4.

de transformação da realidade. Roberto Campos, que se retirou do ISEB neste “episódio dramático”, relembra os primeiros anos do instituto do seguinte modo:

Em seu primeiro ciclo de conferências, o ISEB manteve saudável ecletismo (...) Mas logo se manifestaram clivagens mais profundas. Lucas Lopes e eu lutávamos pela via tecnocrática, visando a criar instituições e mobilizar recursos para o desenvolvimento, enquanto que o ISEB se embrenhava em discursos filosóficos (...) A desintegração do ISEB começou com um evento dramático em fins de 1958: o julgamento do politólogo Helio Jaguaribe (Campos 1994: 301).

244

Sem dúvida foi decisivo para esse desfecho o fato de que a maioria dos professores do ISEB “estivessem absorvidos em suas específicas atividades profissionais, o ISEB sendo, para eles, atividade acessória” (Sodré 1977 *apud* Pereira 2002: 166). E, não menos importante, seus partidários conseguiram extrapolar o debate para extramuros institucionais via imprensa e movimento estudantil. Tal trajetória de engajamento seria interrompida de forma violenta em 1964: o ISEB foi extinto, vários isebianos foram presos e um inquérito policial militar foi aberto para apurar as atividades do instituto. O ano de 1964 representou, assim, o ocaso do ISEB e o início do período de maior influência da ESG: o governo Castelo Branco.

A ESG foi criada em 1949, cerca de seis anos antes do ISEB, inspirada na National War College dos Estados Unidos. Diferente da relação do ISEB com o Collège de France, estudiosos e atores da época reconhecem que tal inspiração não foi apenas imaginativa, tendo se traduzido em apoio e assistência material e humana fundamental dos estadunidenses – desde o início, até pelo menos os anos 1970. Embora instituída com a “finalidade expressa de ministrar a oficiais do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, o chamado Curso de Alto Comando” (General Augusto Fragoso 1968 *apud* Oliveira 1976: 22), ao contrário da Escola estadunidense, a ESG previu a incorporação de “estagiários” (como

eram denominados os alunos) civis, principalmente, funcionários de ministérios e de outros setores do governo. A condição para tanto era que possuíssem nível superior (universitário ou equivalente). Dentre os cursos regulares que oferecia, contudo, os civis só não podiam ingressar no Curso de Estado-Maior e Comando das Forças Armadas. Já os demais: Curso Superior de Guerra, Curso de Mobilização Nacional e Curso de Informações foram franqueados a ambos, civis e militares. O regime de ensino era em tempo integral, com duração de um ano letivo (março a dezembro) e com a entrega de uma monografia final sobre tema de “interesse nacional”. Para se ter ideia da presença de civis nesses cursos, até janeiro de 1968, o Curso Superior de Guerra havia formado 646 civis e 630 militares (Oliveira 1976: 25). Tratava-se, segundo alguns esguianos, de promover uma integração da elite brasileira e acabar com a dicotomia entre militares e civis.

Ligada ao Estado-Maior das Forças Armadas, então Estado-Maior Geral, a ESG estava diretamente subordinada à Presidência da República que, no período que nos interessa, passou de Dutra, a Getúlio Vargas e finalmente a JK. Dentre seus primeiros comandantes, encontram-se os generais Cordeiro de Farias e Juarez Távora, tendo sido em suas gestões que os dois cursos principais da ESG começaram a funcionar: o Curso Superior de Guerra e de Estado-Maior e o Comando das Forças Armadas. Segundo o depoimento de um de seus primeiros alunos, e também parte do corpo permanente, general Muricy, a ESG:

245

(...) havia sido criada dentro de uma filosofia, que surgiu depois da guerra de 39 e 45, em que se sentiu que o problema de segurança extrapolava muito o campo militar. E, mais do que isso, extrapolando o campo militar, envolvia todas as atividades do país, tanto na retaguarda quanto na frente. Isso foi sentido em todo o mundo. Antes de organizar-se a escola, fizeram-se contatos e estudou-se o que era feito na França, na Inglaterra, nos Estados Unidos e na Itália. (...) No Brasil sentiu-se que o problema não poderia ficar circunscrito, como em outros países,

*à área diretamente ligada aos assuntos militares ou diplomáticos
(7^a Entrevista: 13/08/1981, CPDOC, p. 237).¹²⁵*

246

Seu objetivo, ainda nas palavras de Muricy, era o de “preparar elementos que ficassem em condições de atuar, em qualquer dos setores do governo, nos altos escalões. Então era preciso, principalmente, criar métodos de trabalho” (idem, p. 237). Além das aulas ministradas pelos “docentes permanentes”, a ESG convidava especialistas externos para proferirem conferências que apresentassem um panorama do Brasil aos estagiários. Além disso, promovia e financiava viagens de estudo para aprofundar determinado tema-problema: “Os estagiários eram divididos em grupos e depois cada grupo apresentava um relatório sobre um assunto específico da viagem” (idem, p. 253). Todo o trabalho realizado (monografias, trabalhos de turma, conferências etc.) deveria ajudar a compor uma biblioteca de ideias e informações sobre os problemas brasileiros que, como dito anteriormente, não se esgotavam nos aspectos militares, mas se articulavam em torno de uma concepção complexa de ‘segurança nacional’. Assim, o primeiro regulamento da ESG já recomendava que a segurança nacional fosse considerada por meio de ‘um método de análise e interpretação dos fatores políticos, econômicos, diplomáticos e militares que condicionam o conceito estratégico’ (apud Oliveira 1976: 24). A esses fatores correspondiam as divisões que constituíam o Departamento de Estudos da ESG. Uma vez que tais fatores fossem reelaborados, também o seriam as divisões que estruturavam a Escola:

Quando chegamos na estruturação da doutrina, nós discutíamos muito e concluímos, em 1953, que havia quatro campos: o militar, o político, o psicossocial e o econômico. Aí que se reformulou a estrutura da escola, não mais em três departamentos, mas em quatro, um para cada um desses assuntos. O departamento

¹²⁵ http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista35_2.pdf Consultado em 13/01/2020.

econômico dividiu-se em econômico e psicossocial
(7^a Entrevista: 13/08/1981, CPDOC, p. 261).

Era esse o ambiente no qual a “Doutrina de Segurança Nacional” teria sido gestada. Nas memórias do general Muricy sobre esses “tempos heroicos”, tratou-se de um processo de muita leitura, debate e reflexão compartilhada, o primeiro conceito coletivamente construído tendo sido o de estratégia. Embora reconhecendo o conhecimento excepcional e a capacidade de síntese do general Golbery, à época também docente permanente, Muricy afirmou: “o pai da criança fomos todos nós, pelo consenso da discussão” (idem, p. 255). Sua ênfase residiu, portanto, no trabalho coletivo (dos docentes permanentes, mas também de conferencistas e estagiários) que, segundo ele, resultou na redefinição do currículo da ESG, em 1953, já sob o comando de Juarez Távora, em quatro partes: doutrina de segurança nacional, formulação do conceito estratégico, conjuntura, e planejamento: “Não tínhamos doutrina, já tínhamos sabido formular o conceito estratégico, a conjuntura estava ali e ninguém sabia o que era planejamento” (idem, p. 255). Ainda que tenha ficado conhecida como a “Sorbonne brasileira”, não se deve superestimar a qualidade do conjunto de trabalhos produzidos na ESG. Em consulta aos textos do seu acervo, produzidos até 1983, Miyamoto (1987: 81) destaca a qualidade discutível dos trabalhos desenvolvidos pelos estagiários e o fato de que os escritos considerados de “boa qualidade” eram de conferencistas ligados, principalmente, ao meio diplomático e acadêmico. Tanto uns quanto outros, contudo, não eram de domínio público, com acesso restrito às “élites dirigentes”. Este era afinal o público alvo da ESG a ser, nas palavras de Castelo Branco, transformado em “pensadores da sociedade” (apud Miyamoto 1987: 82). Nos anos 1950 e 1960, o debate público dos militares ocorria em outro fórum: o Clube Militar.¹²⁶

¹²⁶ Pereira (2002) elabora um bom panorama da relevância do debate sobre o petróleo e o lugar do Clube Militar nesse contexto, buscando atuar diretamente na sociedade, de modo distinto à estratégia da ESG, que privilegiou a ação por dentro das estruturas estatais.

Não nos interessa realizar uma avaliação da qualidade do material produzido pela ESG, nem tampouco – outra polêmica no campo de seus estudiosos – aferir sua real influência na administração pós-64, até porque a definição de “influência” é em si objeto de controvérsia e disputa. Destacamos, porém, a existência de um certo consenso sobre ter sido o governo Castelo Branco o momento de maior proximidade da ESG com os policy-makers. Tampouco nos cabe, como já dito anteriormente, efetuar uma análise abrangente desse período, tão estudado por diferentes perspectivas e que tem despertado debates apaixonados – nos quais a Doutrina de Segurança Nacional e a articulação do golpe cívico-militar de 1964 se revelaram centrais aos estudiosos da ESG e das instituições militares (Oliveira 1976, Miyamoto 1987, Debert 1988, Kunhavalik 2009, Coelho, E. 1985, para citar alguns).

248

Retomando o fio condutor deste capítulo, ou seja, o ambiente institucional anterior à criação do EPEA/Ipea, cabe ressaltar que a ESG – com sua estrutura robusta em termos de recursos, pessoal permanente e, não menos importante, sua relativa unidade em torno do desafio de dar prosseguimento sistemático à concepção de desenvolvimento planejado estrategicamente em torno de um conceito ampliado de segurança nacional – constituiu um “tubo de ensaio do planejamento” que viria a predominar, ao menos no governo Castelo Branco. Se, como havíamos observado, quando da reflexão sobre o ISEB, a ideia da necessidade de planejamento era disseminada de forma ampla dentro e fora dos órgãos de governo, caberia agora pontuar algumas aproximações e afastamentos das propostas em disputa, com o intuito de introduzir mais diretamente o EPEA/Ipea nessa configuração.

Conforme analisou Debert (1988), em que pesassem as divergências e o antagonismo entre ambas as instituições, havia pontos importantes em comum; dentre eles, reproduzimos três dos sete por ela mencionados, que julgamos mais relevantes para a nossa reflexão:

¹²⁷ Para os interessados, consultar Miyamoto 1987.

- Promover o desenvolvimento econômico é função do Estado, que tem que se modernizar de forma a conduzir de maneira “científica” o desenvolvimento econômico e social.
- Para tanto é necessário o Planejamento. O Estado deve promover a criação de elites nacionais capazes de levar à frente essa tarefa, trabalhando de maneira sistemática. Essas elites têm que substituir “a intuição e a improvisação” (ESG), “o academicismo desvinculado da realidade” (ISEB) por um trabalho metódico. Para tanto é preciso uma teoria, uma doutrina ou um corpo de conceitos capazes de dar conta da realidade brasileira em sua especificidade.
- Não se pode transplantar projetos políticos. Não se trata de substituir o velho por um novo importado. Do estudo da realidade deve nascer um projeto genuinamente brasileiro. Daí a importância das Escolas de Altos Estudos.

249

Uma distinção central que parece ser estruturante da polarização entre ambas se encontra na compreensão do que venha ser o “Estado”. Não se trata de desconsiderar as muitas divergências sobre como encaminhar a relação com o capital estrangeiro, o controle de inflação, dentre outras, na aceleração do desenvolvimento; ou as continuidades entre o Plano Trienal de Celso Furtado e o PAEG de Roberto Campos, apontadas pelos estudiosos do pensamento econômico. O que nos instigou a refletir nesta outra direção (os entendimentos divergentes sobre o “Estado”) foi principalmente nosso interesse pelos arranjos organizacionais desse período.

Em linhas gerais, para o ISEB, não obstante sua pluralidade interna, o Estado seria dividido por forças e interesses antagônicos e, consequentemente, assim também seu poder; sendo a democracia, por sua vez, o mecanismo capaz de fazer pender as divisões em determinada direção, qual seja, aquela mais favorável à maioria da população. Assim, mesmo sendo parte da estrutura estatal, ao final o ISEB enveredou por

uma atuação que influenciava diretamente essa balança, atuando junto a setores da sociedade - como o movimento estudantil e as organizações de promoção cultural. Sendo assim, não mais se limitou a propor princípios gerais de superação do subdesenvolvimento. A ESG, por sua vez, se colocaria como coadjuvante do Estado, uma estrutura jurídico-política que teria como objetivo levar a cabo o planejamento econômico e de segurança nacional, concebido como uma questão técnica e científica. Para tanto, ao Estado caberia interpretar os “objetivos nacionais permanentes”, as aspirações “que motivam, em dada época histórica, toda manifestação de um povo como Nação” e estabelecer os meios para atingi-los, considerando os “objetivos atuais nacionais” (Golbery do Couto e Silva, *apud* Oliveira 1976: 34). Nesta perspectiva, Estado e Nação fundem-se, na medida em que o Estado se torna o órgão expressivo da “vontade geral”. As reformas necessárias para tal missão teriam que lidar com os antagonismos históricos externos (em relação a outros Estados) e, principalmente, internos, seja pela falta de estrutura de planejamento, por falhas na estrutura de representação e de poder etc. Em caso de crise entre o Estado e a Nação, a intervenção das Forças Armadas se faria necessária para reestabelecer as condições do planejamento relativas aos “objetivos nacionais permanentes”.

Assim foi retoricamente argumentada a atuação das Forças Armadas já no Ato Institucional no 1¹²⁸ que, após estabelecer sua base constitucional, afirmou que:

O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo

¹²⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Consultado em 13/01/2020.1987.

direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria (grifos nossos).

E somente depois introduziu a premissa do “inimigo interno”, nos seguintes termos:

Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas (grifos nossos).

Como bem observou Daland (1969), a junta militar que assumiu o governo em 1964, ao apresentar dessa forma seus objetivos, indicava que “na realidade, estava acontecendo algo de muito diferente, que era diretamente relevante com o planejamento” (:175). Na concepção de Castelo Branco, ainda acompanhando Oliveira: “É democrática a sociedade onde há livre manifestação do dissenso, sendo este superado pelas áreas de consenso; nas sociedades subdesenvolvidas, ocorre uma defasagem histórica entre a motivação para resolver os problemas e a capacidade técnica para a escolha das melhores decisões” (1976: 80).

Foi nesse contexto, e com essa retórica legitimadora da tecnocracia diante de uma elite política tida como despreparada, que Roberto Campos foi chamado para estruturar o ministério e todo o sistema necessário para a realização do planejamento no novo governo. O EPEA, Escritório de Planejamento Econômico Aplicado, era parte dessa estrutura. Tratava-se, então, de pôr em prática a transição do planejamento para a administração – título de um livro de Roberto Campos publicado em 1963.

EPEA: um esforço de racionalidade

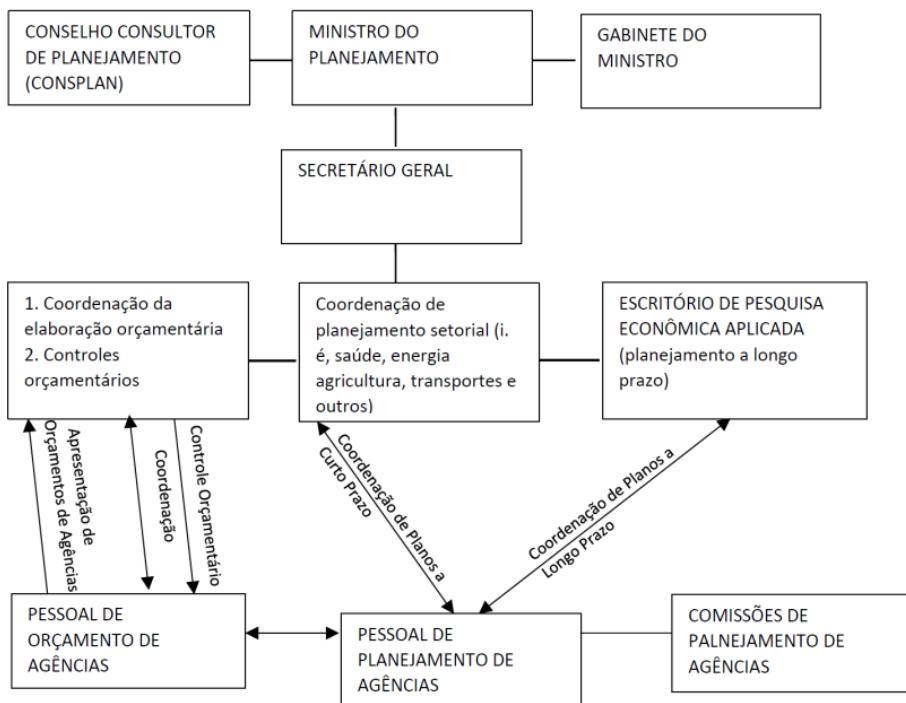
Estas foram palavras de Roberto Campos para falar do PAEG (1994: 607), que poderiam ser estendidas ao EPEA e a todo o sistema de planejamento que pretendia implantar. Crítico do “excesso de intervenção regulatória” (idem: 1269), denominado por ele “estatismo”, Campos partilhava, entretanto, da ideia de que o Estado era um meio privilegiado e essencial para determinados fins. Em suas palavras:

O estado, como eu o encarava então, era um instrumento da sociedade, onde um estágio superior da racionalidade deveria permitir a utilização ótima dos instrumentos globais, sobretudo na eliminação dos desequilíbrios e no desenvolvimento da infraestrutura – otimizando, também, assim, o funcionamento de mercado amplo e competitivo (idem:807-8; grifos nossos).

Concebida, assim, o estado como exterior à sociedade, algo que ela deveria utilizar como um aparato superior de racionalização, de otimização da relação entre meios e fins, custos e benefícios. Dessa perspectiva, o planejamento era em si o estado, com ele se confundindo enquanto instrumento de realização dos objetivos da sociedade. Aqui a afinidade com a recusa à politização do estado se faz clara: a ele caberia desenvolver a racionalidade necessária para a condução do processo visando à “consecução dos objetivos escolhidos pela comunidade”, expressão que consta da introdução do texto do PAEG. Dito isto, este texto imediatamente passou a enumerar os princípios de funcionamento da realidade econômica sobre os quais o PAEG se basearia e que seriam “pouco controvertidos” (*apud* Campos 1994: 616). Não cabe detalhar tais princípios, o que nos interessa é, por um lado, assinalar a afinidade da perspectiva sobre o papel do estado entre Roberto Campos e a “Revolução”; e, por outro, introduzir a arquitetura institucional proposta para o desempenho do que Reis denominou “o papel de despota esclarecido exercido pela tecnocracia” (1998: 84).

Em agosto de 1965, a partir de entrevistas realizadas com membros do

ministério, Daland apresentou o seguinte organograma do sistema de planejamento em organização:



Fonte: Daland 1969: 116.

Qual seria a base desta proposta? A organização de um processo profissional e técnico de planejamento e implementação sem ingerências da classe política (partidos políticos, organizações sindicais, movimento estudantil e outros movimentos sociais). E seu modelo? A racionalidade hierárquica, com controles centrais de implementação. Uma perspectiva que, em linhas gerais, como explicitado abaixo, já estava presente quando do convite feito por Castelo Branco a Roberto Campos, narrado por ele nos seguintes termos:

Chamei-o, senhor embaixador, porque a Lei Delegada nº 2 me faculta a designação de dois ministros extraordinários. Pretendo persuadir o general Cordeiro de Farias a aceitar a responsabilidade da coordenação dos assuntos regionais, particularmente do Nordeste.

Será, por assim dizer, o meu “ministro das catástrofes”. Para o outro lugar imaginava solicitar sua cooperação para retomar os trabalhos do Planejamento, interrompido na última fase do governo Goulart.

Respondi-lhe que me sentia honrado com o convite, mas pretendia me dedicar, por alguns anos pelo menos, à iniciativa privada. Já me cansara de fazer planos de governo, logo abortados por inibição ou por covardia (idem: 559-60).

254

Em seguida, após explicar ao presidente que a primeira etapa do planejamento, visando ao crescimento do país, supunha uma “dolorosa preparação de terreno”,¹²⁹ Campos teria ouvido como resposta: “Talvez o senhor me subestime. Não tenho pretensões eleitoreiras. Dedicar-me-ei a salvar o país do caos. A única coisa que o senhor precisa é *persuadir-me intelectualmente* de que seu programa está correto, de que não há alternativas mais suaves” (idem: 560. Grifos nossos). Os pressupostos da tecnocracia estavam, então, acordados e “o que era um convite virou um comando” (idem: 562).

Voltando ao organograma, expressão do compromisso com a missão assumida por Campos, podemos observar que, como bem analisou Daland, essa proposta formalizaria em grande parte o que já estava em ação no ministério por ele coordenado – com destaque para o EPEA e a participação de várias seções setoriais na elaboração do PAEG. A grande inovação seria vincular o orçamento ao planejamento, trazendo para o interior do órgão estatal o controle orçamentário de todas as “agências” (incluindo ministérios), expresso na última linha do organograma sob o eufemismo de “coordenação”. O que estava em jogo era o fato de que

¹²⁹ Segundo Nicolai Filho (2001: 52-3), esta primeira etapa pautou-se por um programa de emergência com o objetivo principal de conter a inflação e corrigir as distorções das decorrentes, tendo sua expressão no PAEG e nos muitos diagnósticos técnicos produzidos. A segunda foi marcada pela criação do CONSPLEN (Conselho de Planejamento), em 1965, um órgão de consulta a setores e grupos de interesse com o objetivo de avaliar continuamente o processo de implementação. A terceira etapa consistiu na preparação de um plano decenal.

todas as ações (planos e orçamentos) apresentadas ao presidente, que não fossem consideradas estritamente intraministeriais, teriam que passar pelo ministro do planejamento, que avaliaria se havia conflito ou apenas a necessidade de coordenação interministerial. Em uma perspectiva mais “sistêmica”, caberia ao Ministério do Planejamento elaborar o plano de longo prazo para o país, e os planos específicos de cada ministério seriam integrados a seu plano mais amplo. Uma vez aprovados, seriam devolvidos à instituição de origem para que o respectivo ministério propusesse um orçamento a ser autorizado pelo ministério do planejamento responsável igualmente por supervisionar sua execução.¹³⁰ O grande “coordenador” de todo este arranjo centralizado era, portanto, o ministro do planejamento e, acima dele, o próprio presidente. A relação estabelecida entre Castelo Branco e Campos parece ter sido fundamental para a efetivação deste arranjo, que, considerando o desencanto de Hélio Beltrão no final do governo Costa e Silva, narrado por Reis Velloso, não teria se perpetuado, o ministério do planejamento tendo ficado no mesmo nível dos demais (D’Araújo e Castro 2004: 108). Como o próprio Roberto Campos já alertara, olhando em outra direção, ainda naquele diálogo com Castelo Branco: “De qualquer maneira – concluí – mais importante que o organograma é o humanograma” (idem:562). E nesse “humanograma”, o EPEA adquiriu relevância especial, sendo responsável pelo planejamento de longo prazo sob a batuta de Reis Velloso, como veremos a seguir.

EPEA/Ipea: uma fábrica de ideias

Esta foi a metáfora utilizada por Campos para se referir ao legado deixado a seu sucessor, Hélio Beltrão, no governo Costa e Silva: o Ipea, como fábrica de ideias; o Finep como fábrica de projetos e o CENDEC

¹³⁰ Tal estrutura, bem como os diferentes significados que o “planejamento” assumiu ao longo do regime cívico-militar serão aprofundados no próximo capítulo.

como fábrica de talentos (Campos 1994: 807). O artífice principal deste tripé foi Reis Velloso que, em meio a uma pergunta sobre as relações do Ipea com o ministro Beltrão, pediu licença para falar sobre a equipe do Instituto nos seguintes termos:

*Numa instituição como aquela, surgida para pesquisar e criar, com vistas ao planejamento do desenvolvimento econômico e social, a equipe é quase tudo. Felizmente, conseguimos reunir um grupo de economistas, engenheiros econômicos e especialistas sociais que cobriam diferentes áreas macroeconômicas, inclusive comércio exterior, indústria, agricultura, energia, transportes, recursos humanos, saúde e saneamento e desenvolvimento regional. Eram **mentes inovadoras**, de tal modo que, frequentemente, em especial a partir de 1966, os próprios programas setoriais eram feitos no Ipea, por equipes conjuntas do Ipea e do ministério setorial. Um aspecto revelador é que, em lugar de um setor de educação, tínhamos o Centro Nacional dos Recursos Humanos (CNRH), já dentro da concepção de capital humano.*

Havia também o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (CENDEC) no Ipea, destinado a qualificar pessoal para as secretarias gerais dos ministérios e as secretarias de planejamento dos estados (D'Araújo e Castro 2004: 98-9. Grifos nossos.)

A fala de Reis Velloso, da qual pessoas e individualidades começaram a desprender-se e a ganhar destaque em relação ao ambiente institucional e ao contexto político mais amplo, passaria a dar o tom das memórias sobre o Ipea. Observa-se claramente uma mudança de retórica entre Campos e Reis Velloso, pois embora o primeiro reconhecesse a importância dos indivíduos, suas memórias remetem a governos, missões institucionais, controvérsias de planejamento etc.

Quando nos movemos da estruturação do ministério do planejamento para a estruturação do EPEA/Ipea, adentramos num mundo à parte, como uma ilha de excelência, e mal percebemos sua integração ao regime cívico-militar, contribuindo diretamente, e por muitos anos, para a preparação de políticas de governos como os de Castello Branco, Costa e Silva, Médici e Geisel - por diferentes razões (políticas e econômicas) considerados polêmicos na literatura. A ênfase na liberdade de pensamento reinante desde o início e em nomes ilustres é um dispositivo central na produção da memória institucional que vem sendo atualizada até o momento de nossa pesquisa. Esses são os elementos centrais à construção do “mito de origem” do Ipea, como tem sido chamado por estudiosos, mas também por ipeanos. Para alguns deles, a denominação “mito de origem” parece referir-se ao reconhecimento de que nem tudo está contemplado nessa narrativa, para outros consiste em uma forma jocosa de se referir ao anedotário sobre os primórdios da instituição. Contudo, ao comentarmos com um de nossos interlocutores em Brasília a hipótese que orienta este capítulo – o vazio institucional que transparecia na falta de referência ao contexto político-institucional, nos relatos centrados no convite de Campos a Reis Velloso – percebemos certa surpresa, logo substituída por adesão entusiasmada à nossa provocação, com a enumeração de várias instituições daquele período: ISEB, ESG, Cepal, FGV etc. Com isso queremos chamar a atenção para a naturalização da percepção de desvinculação e ineditismo institucional que, como observou Cunha (2012), parece ter adquirido maior densidade após a publicação do livro *Ipea – 40 anos*, estando presente na quase totalidade das narrativas dos ipeanos sobre esse momento inicial.

257

Retomando esse livro – com o qual abrimos a análise neste capítulo – constatamos que ele nos apresenta um panteão de notáveis, principalmente no campo econômico, vários deles com passagens importantes em funções de governo. Pode-se argumentar que essa foi a escolha de estruturação do livro, e é verdade. Mas estas escolhas não são desenraizadas social e historicamente e dizem muito sobre a visão predominante nas instituições. Não é raro, no Brasil, a publicação de

258

livros memorialistas sobre instituições e de exaltação de seus grandes nomes.¹³¹ O que nos chamou a atenção no Ipea, entretanto, foi que - sendo este um instituto no interior do qual muito se reflete sobre sua história e destino - tal viés seja acompanhado de pouca reflexividade sobre as *conexões* entre a estruturação do instituto (seus limites, valores, ambiência, relações internas e externas, organogramas, estatutos etc.) e a construção de políticas de desenvolvimento de gestão altamente centralizadas, com tendência à concentração de renda e à ampliação das desigualdades sociais. Em outras palavras, a forma como o EPEA/Ipea se organizou não parece estar articulada com o “plano de voo de longa distância” - parafraseando o próprio Reis Velloso, ao falar sobre desenvolvimento estratégico (D’Araújo e Castro 2004:279). A ênfase memorialista recai sobre a existência de uma liberdade de pensamento irrestrita em meio a um regime ditatorial, liberdade esta associada ao elogio a Reis Velloso.¹³² Pudemos verificar tal representação nas conversas com os ipeanos mais antigos que ainda permaneciam no instituto entre 2013 e 2015 (período mais intenso da pesquisa), mas também nos depoimentos publicados em comemoração aos 40 anos do instituto.¹³³ Pedro Malan, um dos ipeanos de primeira hora, foi vigoroso ao afirmar:

¹³¹ Para os interessados, vários destes livros estão em nossas referências bibliográficas.

¹³² O próprio Reis Velloso descreveu-se como um “franco-atirador”, avesso a facções e como alguém que valoriza a “liberdade intelectual e de movimentos” (D’Araújo e Castro 2004:109).

¹³³ Discordando desta nossa interpretação, um ipeano ponderou, em comentário à primeira versão deste capítulo que: “Não havia baixa reflexividade, ela apenas não era externada em publicações ou na mídia. No II PND há uma substancial parte dedicada aos problemas sociais e programas sociais que começaram a ser implementados, tudo amparado em estudos e propostas elaborados pelo Ipea” (Mensagem em 7 de abril de 2020). Contudo, resolvemos manter nossa interpretação e registrar aqui seu ponto de vista, considerando que não estávamos nos referindo à ausência de crítica interna (muito celebrada, como apontamos ao longo deste capítulo), mas a certo silêncio analítico sobre o contexto sociológico de origem em favor da sua leitura personalizada articulada com a positivação da separação entre técnica e política – como pode-se ver em diferentes depoimentos transcritos aqui

O ministro João Paulo dos Reis Velloso sempre foi um defensor do Ipea e da liberdade de expressão do pensamento, tolerância não muito comum à época, em particular em países em desenvolvimento vivendo sob regimes militares. Dentro do instituto, as coisas funcionavam com liberdade para escrever, desde que fossem textos de qualidade. Trabalhos sérios, e não puras críticas políticas. A tolerância de Velloso e seu legítimo interesse pelos trabalhos do Ipea eram reconhecidos por todos (D'Araújo, Farias & Hippolito 2005: 61. Grifos nossos.)

Outro que destacou a atuação de Reis Velloso foi Francisco de Almeida Biato, quando perguntado se, apesar do governo autoritário, havia no Ipea liberdade de ação:

*Muito em função do próprio Reis Velloso. Se fosse outra pessoa, de espírito fechado, acho que não teríamos tido tanta liberdade. Trabalhar no Ipea sob aquele regime político era um **privilegio**, porque nós todos éramos **protegidos**. É claro que não se podia fazer loucuras, mas a liberdade de pensamento e de pesquisa era total (idem: 79. Grifos nossos.).*

259

Claudio de Moura Castro também foi enfático a este respeito:

*O Ipea era uma **ilha de liberdade** de pensamento. Velloso protegia brilhantemente a instituição, mesmo sendo um órgão criado pelo governo militar. Ou talvez até por isso. Em Minas Gerais, há uma expressão muito boa para isso: criar cobra. (...) O Ipea foi certamente um caso desses. Transformou-se numa espécie de consciência crítica do governo. Mas sua equipe **sempre se expressou de forma apropriada**. O Ipea sempre foi hipocrítico em relação ao Brasil, mas sempre mostrou isso de forma sóbria: não fazia proselitismo, **não fazia discurso de vereador**, não dava declaração a jornais, não praticava a demagogia. A casa tinha uma maneira semiacadêmica de se manifestar. A fórmula foi desenvolvida de forma deliberada.*

O Ipea interpretava as informações e dizia tudo o que tinha para dizer, mas **sem grandes adjetivações**. Era uma fórmula próxima e algo inspirada no modelo Banco Mundial (*idem: 100-1. Grifos nossos*).

Num misto de relato e testemunho pessoal, Persio Marco Antonio Davison afirmou:

*Ele foi fundamental para a formação do Ipea. Mesmo sendo um regime militar, Velloso sempre teve a **habilidade de separar as questões políticas das discussões técnicas**. Por isso, a casa jamais teve qualquer dificuldade de expressar sua opinião, havia total liberdade nesse aspecto. Eutinha sido líder estudantil – em 1970, presidi o Centro Acadêmico Visconde de Cairu – mas o Ipea, por sua formação e propósitos, com a liberdade de pensamento que garantia, acolhia profissionais das mais diversas visões e posicionamentos, o que era extremamente rico* (*idem: 162. Grifos nossos*).

260

Antônio Kandir, ao responder sobre o ambiente de trabalho, também argumentou nessa direção:

*Muito tranquilo, com **total liberdade de trabalho**. Minhas análises sempre foram objetivas, do ponto de vista do que estava acontecendo com os projetos. Eram **relatórios internos** em que apontávamos as dificuldades para alcançar as metas tais como tinham sido definidas, tanto no plano de metas não ferrosos como na área de siderurgia* (*idem: 298. Grifos nossos*).¹³⁴

¹³⁴ A importância da relação entre liberdade de pensamento e trabalho, no Ipea, com certo controle do processo de divulgação revela-se também quando, mais adiante, Kandir ponderou sobre tal relação já em tempos democráticos:

“Nunca me surpreendi [quando ministro de FHC], mas sempre tive dificuldade de explicar a alguns pares que as coisas não podiam ser feitas assim. Sempre que podia, falava: ‘Avise antes’. O problema não é ter a opinião, é passar essa opinião para a imprensa, antes de nos comunicar, é sabermos das críticas pelos jornais. A crítica em si não é grave, mas queria estar avisado para não ser cobrado por coisas que desconhecia” (*Idem: 307. Grifos nossos*).

Assim como Jaguaribe foi reconhecido no ISEB por seu compromisso com a pluralidade de pensamento e a habilidade em construir consensos entre posições antagônicas, Reis Velloso também goza manifestamente de posição análoga na história do EPEA/Ipea. Contudo, algumas distinções merecem ser observadas, considerando o que viemos tratando até agora: o ISEB era praticamente uma organização de voluntariado, o EPEA, por sua vez, foi criado com recursos e contratando equipe própria. Além disso, o ISEB mantinha intensa interface com a sociedade, e seu diretor não avaliava o conteúdo dos trabalhos a serem publicados pelos isebianos (a única vez em que isto ocorreu foi em 1958, e resultou na “crise” de que já tratamos anteriormente), enquanto o EPEA produzia estudos e relatórios técnicos plurais, mas sua divulgação (ou não) passava por Reis Velloso e Roberto Campos.

Relembrando o documento *Industrialização brasileira: diagnóstico e perspectivas*, produzido para o Plano Decenal, Arthur Candal comenta:

261

*Mas, enfim, depois da gaveta do Velloso, o documento ficou na gaveta do ministro Roberto Campos, que não quis publicá-lo. Como já estávamos em 67, Joel Bergsman me convidou para escrever um artigo a quatro mãos, que foi publicado num livro chamado *Economy of Brazil*, publicado pela University of California Press, em 69 (idem: 44).*

O interessante neste episódio é que o referido “engavetamento” não se deveu a nenhuma polêmica pública, indicando que razões de outra ordem também podiam resultar na não publicação de um estudo produzido pelos pesquisadores do EPEA.¹³⁵

Ainda que pouco numerosas, as controvérsias públicas que ocorreram durante o regime militar geraram reação. A mais famosa delas foi provocada pelo estudo comparativo de distribuição de renda entre

¹³⁵ Nessa mesma entrevista, Candal comenta as críticas feitas por Mário Henrique Simonsen a esse texto, de 1969, no livro Brasil 2001. O leitor fica com a impressão de que Campos e Reis Velloso nutriam uma visão semelhante sobre esse trabalho de Candal, e que isto poderia ter influenciado seu “engavetamento” por ambos.

1960 e 1970, de autoria de Albert Fishlow, com base nos censos. Fishlow foi o segundo coordenador da equipe de professores da Universidade da Califórnia, Berkeley a vir para o Ipea (1967), no convênio que havia sido firmado e que perdurou até o AI5 – sendo a saída de Fishlow um dos poucos eventos politizados nas narrativas. Em seu trabalho, demonstrava que a distribuição de renda havia piorado entre 1960 e 1970. Acompanhemos como o próprio autor narra esta controvérsia:

Com esses dados, escrevi um artigo que apresentei na convenção da Associação Americana de Economia. Hollis Chenery, que agora estava trabalhando no Banco Mundial, presidia a sessão, e logo depois da reunião, fui chamado ao Banco Mundial, que estava interessado no problema da distribuição de renda e fazia pesquisa em outros países. Falei também com Robert McNamara, presidente do banco, que estava igualmente interessado no problema.

262

Aí começou o grande debate com Delfin Neto, que estava no Ministério da Fazenda e não gostou nada disso. Ele conseguiu que Carlos Langoni tivesse acesso a todos os dados de 70 e queria mostrar que eu estava errado. Mas Langoni, apesar de não contar da maneira certa as pessoas com renda maior dentro da sociedade brasileira, chegou mais ou menos à mesma conclusão que eu (D'Araújo, Farias & Hippolito 2005: 54).

A controvérsia da distribuição de renda nos anos 1970¹³⁶ também foi relembrada por Pedro Malan, ao narrar o único episódio de “censura” que sofreu no Ipea:

Houve um único incidente com um artigo meu sobre distribuição de renda no Brasil, mas foi superado. Não pude publicá-lo na PPE [Pesquisa e Planejamento Econômico] e tive que recorrer à Revista de Administração de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Era um artigo que dialogava

¹³⁶ Para os interessados em um panorama das posições nesse debate, ver Gandra 2004, e para seus desdobramentos no debate posterior sobre a pobreza, ver o capítulo 6 deste livro.

com as teses de Carlos Langoni a respeito do tema. Disseram-me, diplomaticamente, que a decisão editorial havia sido a de não dar continuidade ao debate nas páginas de PPE – que já havia publicado minha primeira crítica e a réplica do autor. Respondi: “Está bem, vou procurar outro lugar, mas não vou deixar de publicar”¹³⁷ (idem: 63-4).

Em estudo cuidadoso sobre a produção do EPEA/Ipea, entre 1964 e 1984, marco do fim do regime cívico-militar, Nicolai Filho (2001) observa a grande sintonia entre as publicações do Instituto e os objetivos do governo,¹³⁸ desde o PAEG, publicado em 1964 como Documento nº 1 do EPEA, aos “diagnósticos” produzidos sobre diferentes “setores” e “problemas” econômicos e sociais brasileiros que contribuíram para os planos de desenvolvimento que se sucederam: Plano Decenal (1967-76); Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-70); Metas e Bases (1970); I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND, 1972-74); II PND (1975-79); e III PND (1980-85). A pluralidade parecia assim contida no debate “técnico” interno, sendo o instituto considerado “o braço direito do planejamento” até o início dos anos 70 (Nicolai Filho 2001: 155). Tal representação de uma pluralidade (contida internamente) e de uma organicidade externa com o ministério do planejamento viria a mudar a partir de 1974, já no governo Geisel e, principalmente, no Ipea/INPES. Antes de prosseguirmos, contudo, é preciso compreender as transformações na estruturação interna que se produziram no EPEA/Ipea.

263

Relembrando, o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA) foi criado em 1964, no governo Castello Branco, pelo então ministro extraordinário de planejamento, Roberto Campos, com 3 objetivos, assim descritos na Portaria que o criou: 1) realizar estudos econômicos especializados e colaborar com demais ministérios e outras entidades

¹³⁷ Pedro S. Malan, “Ainda sobre distribuição de renda”. Revista de Administração de Empresas, 14(2), abr. 1974.

¹³⁸ Na compreensão desta sintonia é preciso ter em conta que Nicolai Filho (2001) toma como referência a produção publicada e não o conjunto da produção do Instituto, além do que, como vimos, nem toda a diversidade de análises vinha à público. Ainda assim, entendemos que se trata de um indicador importante para se pensar o processo de institucionalização do Ipea.

264

públicas e privadas em sua atividade “eminente mente técnico-aplicada”; 2) complementar e quantificar o PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo); e 3) atuar junto às missões internacionais que são chamadas a prestar assistência técnica ao ministério de planejamento, fornecendo a “contrapartida de pessoal técnico brasileiro” (Portaria no 81, 17/09/64 *apud* Nicolai Filho 2001: 55). Na ocasião, encontrava-se diretamente inserido na estrutura do ministério do planejamento, conforme organograma apresentado anteriormente. Cerca de três anos depois, como parte do processo de institucionalização do planejamento por meio da Constituição de 1967 e de vários decretos presidenciais, o EPEA foi transformado em fundação e passou a se chamar Instituto de Pesquisa Econômico Social Aplicada-Ipea (Decreto-lei 200, Cap. III). Sua finalidade foi, no entanto, mantida: “elaborar estudos, pesquisas e análises requeridas pela programação econômico social de *interesse imediato* do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e, quando se impuser, os dos demais Ministérios”¹³⁹(Grifos nossos). Seu patrimônio passou a ser constituído pela União (dotações orçamentárias e subvenções), por doações (de pessoas de direito público e de direito privado) e por rendas eventuais (“inclusive resultantes da prestação de serviços”¹⁴⁰), gozando, enquanto fundação, de autonomia administrativa e financeira. Buscava-se, assim, assegurar a continuidade de procedimentos e ideias, sem a necessária continuidade das pessoas em meio a mudança de governos - embora algumas delas também tenham sido mantidas. Reis Velloso, a mais ilustre delas, passaria de superintendente (cargo máximo) do Ipea à Secretário Geral do Ministério do Planejamento (acumulando a presidência do Ipea), tendo sido nomeado Ministro do Planejamento, em 1969, quando a presidência do Ipea passaria a ser exercida por seu secretário-geral (vice-ministro) – sendo, posteriormente Ministro do Planejamento também dos governos Médici e Geisel.

Em 1970, o Ipea viveria, ainda com Reis Velloso à sua frente, um processo

¹³⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Delo200.htm. Acesso em 14/01/2020.

¹⁴⁰ Tal possibilidade de captação de recursos se expressaria como tensão no período da nossa pesquisa (ver capítulo 2), quando se discutiu a proposta de dividir o Ipea em: Ipea projetos (para venda de serviços) e Ipea governo.

de “fragmentação institucional”, sua estrutura sendo redefinida por funções: INPES (Instituto de Pesquisas); IPLAN (Instituto de Planejamento); INOR (Instituto de Programação e Orçamento); e CENDEC (Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico) - a partir de então com mais autonomia. São muitas as versões sobre tal arranjo e seus desdobramentos, que vão desde a atribuição ao seu amadurecimento institucional, até a necessidade política de transferir o Ipea do Rio de Janeiro para Brasília. O que nos interessa é que, nessa nova divisão, o INPES ficou no Rio de Janeiro, o IPLAN mudou-se para Brasília e operou-se pela primeira vez uma divisão formal entre pesquisa e planejamento. Ao refletir sobre tal separação, Hamilton Tolosa, primeiro superintendente adjunto do Ipea/INPES, ponderou que “a associação entre o estudo e o uso de seus resultados tinha se tornado pouco clara” (*apud* Nicolai Filho 2001: 174); o que gerou, num momento inicial, a preocupação em redefinir os rumos do Ipea/INPES para “sobreviver como instituição e, portanto, sem jamais perder contato com a realidade do país” (*idem*). Havia ainda o receio em relação às dificuldades de comunicação com os formuladores de políticas públicas localizados em Brasília. À busca por celeridade na produção das pesquisas e à criação de linhas de publicação para ampliar a divulgação dos estudos realizados pelo Ipea/INPES, somou-se a produção dos *Documentos de Política Econômica*, entre 1974 e 1979. Tal iniciativa, também segundo Tolosa, teria sido resultado de um esforço em apresentar aos altos escalões do governo propostas efetivas de política econômica, em linguagem concisa e com forte base empírica. A circulação desses *Documentos* era exclusiva ao circuito superior da estrutura governamental e, como bem observou Nicolai Filho, o acúmulo de prestígio que as pesquisas do Ipea haviam angariado ao longo dos anos, aliado ao cultivo da pluralidade de visões internas e à institucionalização do campo econômico, parecem ter estimulado a produção de conteúdos críticos às políticas de governo em suas páginas.

O “vazamento” de um desses documentos ou a divulgação de parte de seu conteúdo em outras publicações poderia ser interpretado como deslealdade e assumir dimensões graves. Um desses episódios foi narrado do seguinte modo por Tolosa:

(...) ali por 1977 começou a germinar um certo inconformismo na equipe do Inpes, pelo fato de a produção do grupo raramente se traduzir em proposições de política econômica. Na época, produzíamos textos que se chamavam Documentos de política econômica. Eram documentos sobre temas específicos do momento, normalmente encomendados pelos tomadores de decisão do governo (...). Esses textos eram todos sigilosos, policy-oriented e iam para um grupo muito controlado de pessoas; não vazavam. Lembro perfeitamente de uma célebre reunião no Inpes, em que reuni toda a equipe e disse: "Chegou a hora de tentarmos fechar alguma coisa, ou seja, fazer uma proposição de governo. Ninguém nos pediu nada, isso é uma empreitada muito arriscada politicamente e pode, inclusive, voltar-se contra nós". O entusiasmo foi enorme: "Vamos lá, vamos fazer".

(...) O trabalho durou mais ou menos um ano, e no final terminamos montando dois volumes (...). Acontece que quando o primeiro volume ficou pronto e foi divulgado entre aquele grupo muito pequeno de pessoas, vazou para a imprensa. E o DCI, o Diário de Comércio e Indústria, de 9 de fevereiro de 1978, publicou integralmente o texto com uma fênix na capa, dizendo que o grupo de esquerdistas do governo estava fazendo uma proposta redistributiva (D'Araújo, Farias & Hippolito 2005: 157).

Neste percurso, ao longo do governo Geisel, o Ipea começou a ser considerado e a se considerar “a consciência crítica do governo - dentro do próprio governo” (Albuquerque, op. cit., p.11, apud Nicolai Filho 2001: 203). É bom lembrarmos a declaração de Hamilton Tolosa segundo a qual o vazamento no DCI quase lhe custou a “cabeça” e que isto só não teria ocorrido porque Isaac Kerstenetzky (presidente do IBGE), Marcos Viana (presidente do BNDES) e José Pelúcio Ferreira (presidente da Finep) teriam dito ao Reis Velloso: “Se o superintendente do Inpes for demitido, nós todos sairemos juntos com ele” (idem:157), ameaçando criar um problema político que poderia amplificar em muito o anterior.

O preço do exercício dessa consciência crítica permanecia sendo a

restrição e o controle de sua divulgação para além da elite governamental. Contudo, os tempos eram outros: o “milagre brasileiro” se esgotava com o primeiro choque do petróleo (e a significativa alta de preços) e com os empréstimos estrangeiros tornando-se mais escassos; a oposição ao governo Geisel crescia (e não apenas entre trabalhadores e estudantes); os militares se dividiam de forma acirrada entre a favor e contrários ao projeto de “distensão” do governo; ocorria a revogação parcial da censura à imprensa; e o partido de oposição (o Movimento Democrático Brasileiro, MDB) aumentava sua representação no Congresso Nacional, obtendo 72% dos votos válidos.¹⁴¹ Tornara-se muito mais difícil, portanto, exercer a liberdade de pensamento característica do Ipea, e por todos tão celebrada, sem que tal liberdade criasse tensões, quando não conflitos propriamente ditos, ao transbordar, voluntariamente ou não, à condição de crítica interna aos quadros do governo. O retorno à democracia exigiria, como sugerido por Kandir no depoimento anteriormente transcrito em nota, outra negociação de relações pessoais e procedimentos dentro e fora do Ipea, uma vez que, como avaliou Arthur Candal, o Instituto atuava cada vez menos como “porta-voz” do governo e se tornava cada vez mais “um *think tank*, embora também participando da trincheira” (D’Araújo, Farias, Hippolito 2005: 48).¹⁴²

267

Da tessitura do Ipea: “insulamento” político e tecnocracia

A estratégia de pensar a estruturação do EPEA/Ipea tomando como referência duas instituições estatais polares à época - no caso, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e a Escola Superior de Guerra (ESG) - teve duas razões principais. A primeira, que já havia sido anunciada, se relaciona à mútua animosidade ideológica e à disputa

¹⁴¹ São muitos os estudos sobre esse período. Tomamos como base especialmente Kinzo 2001; Loureiro 2006; Macarini 2011 e Marinho e Oliveira 2015.

¹⁴² A representação do Ipea como um *think tank* foi aprofundada no capítulo 2.

por formação de quadros civis e militares explicitada pelos próprios sujeitos, isebianos e esguianos. A segunda, até o momento subjacente à nossa escrita, refere-se ao fato de tais polaridades permitirem compreender afinidades e rupturas estruturais pouco exploradas nos estudos institucionais que versam sobre o EPEA/Ipea ou sobre o campo da economia no Brasil. Se nosso objetivo fosse compreender o seu lugar no pensamento econômico, provavelmente teríamos escolhido outras instituições, como a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e/ou a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES).¹⁴³

Seguindo os fios que construímos ao longo desse capítulo, pudemos observar que, durante os governos cívico-militares, o EPEA/Ipea apresentou, na configuração institucional da época, maior continuidade estrutural com a ESG. Ambas as instituições apresentavam: estrutura hierárquica e centralizada; proximidade na estrutura de governo com a presidência da república; certa pluralidade de pensamento¹⁴⁴

268 aliada à contenção de sua divulgação a um grupo seletivo dentro da elite governamental; estrutura profissional tanto em termos financeiros e materiais, mas sobretudo de recursos humanos qualificados; pesquisa aplicada à resolução dos problemas brasileiros, com ênfase no planejamento econômico; e pesquisa aliada à formação de quadros para atuarem na administração. Lembremos que o Gal. Muricy, no depoimento acima transcrito, afirmou que o objetivo da ESG era o de “preparar elementos que ficassem em condições de atuar, em qualquer dos setores do governo, nos altos escalões” e que, para tanto, era preciso criar um “método”. Em nossa visão, esse método não se limitava a uma

¹⁴³ Segundo Cunha (2012: 34), esta última teria sido cogitada como a instituição a receber os consultores estadunidenses do convênio com a USAID que viajaram ao Brasil para formar uma equipe apta a atuar no planejamento – dentre os quais Albert Fishlow, que protagonizou nos anos 1970 a famosa polêmica sobre distribuição de renda no Brasil. Ainda segundo Cunha, sua direção não teria apoiado a ideia.

¹⁴⁴ No caso da ESG, tal pluralidade se faria mais presente por meio de “a contribuição de civis do mais alto nível dos diversos segmentos profissionais da sociedade” – conforme apresentado no “Histórico” de sua página. Consultado pela última vez em 24/03/2020.

metodologia de investigação ou de ensino, mas incluía toda a estrutura institucional a que nos referimos e que reconhecemos no EPEA/Ipea na fase aqui estudada.

Não queremos com isso minimizar o fato de a ESG ser uma instituição militar dotada de uma ideologia forte, em formação justamente durante as décadas de 1960 e 70: a doutrina de segurança nacional. Mas é importante destacar que, mesmo no campo das ideias, que não é nosso foco aqui, vimos como a concepção de Estado que orientou a criação do EPEA/Ipea guardava grande afinidade com a da ESG. Se os intelectuais do ISEB viam-se em posição análoga à atribuída ao Estado, no sentido de que constituiriam uma intelligentsia que estaria, portanto, acima ou à frente da sociedade, ao mesmo tempo reconheciham que qualquer que fosse a transformação almejada, ela passaria necessariamente pelo desenvolvimento “cultural” da sociedade – daí, inclusive, a guinada para uma atuação direta na “conscientização” de diferentes setores sociais por meio de publicações populares e cursos extraordinários. Ao final, seria essa sociedade transformada, atuando por meio de mecanismos políticos democráticos, a responsável por dirigir as mudanças necessárias.

Nada mais longe da utopia de planejamento que orientou a criação do EPEA/Ipea e dos termos em que o instituto se estruturou em isolamento. Isolamento este que se deu, como os depoimentos dos primeiros ipeanos expressaram, por meio do cultivo do segredo via o controle da divulgação de seus estudos – mecanismo tão próprio a diferentes processos estatais - mas também pela blindagem e proteção dos censores do regime cívico-militar encarnadas na ação de seus “pais fundadores”. É notório, como já apontamos, o reconhecimento do liberalismo político e intelectual de Campos e Reis Velloso. Mas não é isto que está em questão. O que destacamos é que tal liberalismo só foi possível por se dar em uma instituição cuja organização permitia aos seus “patronos”, como expressou Reis Velloso (1997: 342), referindo-se aos sucessivos ministros e dirigentes aos quais o EPEA/Ipea esteve ligado, realizar uma dupla mediação: garantir aos pesquisadores liberdade de pensamento e também assegurar comedimento na divulgação da,

digamos, pluralidade de posicionamentos cultivada internamente.

O que é menos claro nesse arranjo, como argumentaremos a seguir, é que tal “insulamento” (van Dijck:114) das influências do ambiente político também se deu sob a égide da rejeição dos mecanismos decisórios democráticos considerados corruptos, particularistas, clientelistas etc. Se o ISEB encarnou a crença na superioridade intelectual como um instrumento da vida política, na ESG e no EPEA/Ipea ela se transformou em superioridade técnica, emancipando-se da política. Neste processo, a disputa pela definição do Brasil real foi decidida em prol de uma elite de capacidades, mas de capacidades específicas: as ciências econômicas. Os economistas tornaram-se por excelência os definidores da problemática legítima, em cujos termos o Brasil passou a ser pensado: a ciência que os governos precisariam cultivar e a partir da qual deveriam se orientar. Meios e fins confundem-se, “os objetivos escolhidos pela comunidade”, mencionados no texto do PAEG, mas não explicitados, parecem emanar dos mecanismos e fundamentos econômicos “objetivos” necessários à busca pela “aceleração do desenvolvimento”. Assim, do conhecimento sobre tais elementos “reais” adviria a legitimidade para planejar, tomar decisões e implementá-las, seja diretamente por economistas, seja pelas autoridades da “Revolução”, mas não pela classe política, que era mantida sob restrição pelos atos institucionais emitidos sempre que necessários. O intelectual separa-se do tecnocrata e é por ele englobado. Os políticos são afastados do processo de criação de instituições e mobilização de recursos para o desenvolvimento, ocorrendo uma tecnificação da política por meio da formação de quadros e de novas instituições estatais ligadas ao planejamento (EPEA, FINEP, entre outras); da realização de pesquisas econômico-sociais para o planejamento; e, assim, do incremento do processo de “racionalização” dos processos estatais considerado necessário ao desenvolvimento. O estilo “projetivo-especulativo” presente na ESG (Coelho 1985:10) também pode ser reconhecido aqui, não em termos de conexão direta ou de subserviência, mas sim no sentido da afinidade eletiva weberiana.

Os anos 1960 e 70 foram anos de ascensão da tecnocracia na maior parte dos países latino-americanos, aliada a governos cívico-militares, e não somente no Brasil - dentre os quais vale destacar os Chicago Boys, no Chile de Pinochet (Montecinos 1998). Tal emergência tem sido atribuída a diferentes elementos, a nosso ver, não excludentes. Contudo, antes de abordá-los seria preciso definir com maior precisão o que estamos entendendo por tecnocracia. A definição mais comum, como sumarizaram Centeno e Silva, é a de um grupo composto por técnicos especializados que afirmam seu direito a governar a partir do conhecimento que possuem sobre o mundo. No contexto político e institucional em foco, tal afirmação se expressou na construção de configurações organizacionais que os isolaram da população e dos políticos, como condição necessária ao sucesso de suas ações (Centeno e Silva 1998: 1). As instituições tecnocráticas são, portanto, compostas por alguns poucos que partilham da autoridade de governo e uma maioria com menor, ou nenhuma, capacidade de influência e autonomia. Em uma variação da cultura de elite que os intelectuais latino-americanos partilhavam em sua homologia posicional com o Estado, essa nova elite tinha outros valores em comum, dentre os quais destacamos quatro: a prioridade tácita atribuída ao desenvolvimento econômico sobre o desenvolvimento social; a aceitação da ordem política encarnada em governos “fortes”; o treinamento em economia nos EUA e, um pouco menos, na Europa; e a fluência no discurso internacional (*idem*: 3-4). Tais elementos levaram estudiosos do campo à reflexão sobre a relevância em se considerar o “sistema mundo”, que se firmava por meio do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Schneider 1998; van Dijck 1998), além dos elementos internos aos contextos políticos nacionais e da consolidação do campo da economia nos diferentes países.

Avaliamos que tal ampliação de horizontes é pertinente e reconhecemos seus personagens e valores na configuração que traçamos por meio das trajetórias dos heróis fundadores do EPEA/Ipea, mas também do chamado “mito de origem” da instituição: a rede de relações pessoais e de instituições, a afinidade de “pedigree intelectual”, a trajetória

internacional, a defesa da qualidade técnica, a busca por pluralidade em ambiente institucional restrito, o isolamento como garantia de controle da atuação de seus técnicos, o governo forte como condição de eficácia do planejamento e, por fim, a ênfase no desenvolvimento econômico. Há quem prefira utilizar diante dessas características o conceito de “econocracia” (Van Dijck 1998:98), mas optamos por manter o conceito mais abrangente de tecnocracia e qualificá-lo para, assim, não perder de vista suas variações de ênfase em torno de questões fronteiriças, como o debate da distribuição de renda e da pobreza ao longo do tempo (como trataremos no capítulo 6). Se a existência de espaços de tomada de decisão fora dos procedimentos institucionais democráticos pode ser observada em diferentes momentos da história de nosso país, estamos bem longe dos “boêmios cívicos” do governo Vargas (Loureiro 2006; Pereira 2002; Motta 2005). O EPEA/Ipea e toda a estrutura de planejamento que integrou e ajudou a construir representaram um processo por meio do qual as organizações e os procedimentos do planejamento econômico-social adquiriram legitimidade e estabilidade. Nesse processo, projetos econômicos desafiavam e constituíam o Brasil a ser governado por meio de um tipo específico de racionalidade organizacional e discursiva, construindo novos padrões de articulação entre produção de conhecimento e relações de poder, que seriam reatualizados quando do processo de redemocratização. Nessa nova conjuntura, outras tensões e desafios se apresentariam na vida institucional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, na qual, essa é nossa hipótese, o Ipea se redefiniria como uma instituição *in between* nos termos tratados no capítulo 2.

Capítulo V

273

Os sentidos do planejamento e a atuação do Ipea

A ideia e a prática do “planejamento” são constitutivas do Ipea e dos propósitos para os quais foi criado. No capítulo anterior, evidenciamos o quanto a perspectiva do planejamento econômico já estava em pauta nas décadas anteriores, assim como seus princípios orientadores em disputa. Trata-se de um processo de racionalização das estruturas estatais e da vida social como um todo que se intensificou no Brasil entre as décadas de 1930 e 1960 e tem consequências até os dias de hoje.

Este processo articula-se, de maneira mais ampla, com a reação a alguns momentos de crise das sociedades capitalistas no século XX e

com a experiência do chamado socialismo real. O “planejamento”, em suas diversas matizes, tem sido um importante elemento das políticas econômicas de regimes políticos e econômicos bastante distintos ao longo do século XX e início do XXI.¹⁴⁵ Como já afirmamos no capítulo anterior, nos EUA, a inspiração principal para o planejamento no pós-II Guerra Mundial – de extrema importância para a expansão e o desenvolvimento de instituições no Brasil que seriam centrais ao surgimento do Ipea - surgiu com o Plano Marshall, por meio do qual foi feito um enorme investimento na reconstrução dos países aliados europeus nos anos seguintes ao término da guerra. Mas antes disso, os EUA já haviam desenvolvido uma “ciência da administração pública”¹⁴⁶, bem como, através das medidas econômicas do *New Deal*, implantadas pela administração Roosevelt, especialmente entre 1933 e 1937, investido no planejamento econômico como forma de combater a crise de 1929

¹⁴⁵ Recentemente, tem ganhado visibilidade, na fronteira da antropologia da economia com a do Estado, uma literatura denominada “antropologia do planejamento”. Nela, os “planos” e o “planejamento” - inerentes a processos de regulação e governo da economia de todo tipo - são pensados como categorias nativas que especificam um tipo de governo orientado para o futuro, distinto de outros governos, centrados em torno do risco, da repressão ou da fiscalidade, por exemplo. A promessa vinculada ao planejamento pode ter distintos graus de institucionalização e concretude, mas estabelece invariavelmente algum elemento de obrigação moral que vincula o presente ao futuro, produzindo, portanto, um tipo específico de sociabilidade que envolve atores estatais e não estatais, experts e peritos, planejadores, cidadãos e investidores privados, assim como pessoas que não fazem parte dos projetos ou das decisões tomadas Dessa forma, embora o “planejamento” e os “planos” pretendam pairar sobre os interesses e os conflitos inerentes à vida social, são resultados pragmáticos e/ou expressivos daqueles, e colocam as relações políticas e de poder em primeiro plano, ainda que as requalifiquem. (Abram, Weszkalnys, 2013: 10-15). Essa literatura abre uma série de novas possibilidades analíticas que, no entanto, não serão exploradas aqui.

¹⁴⁶A construção de uma ‘ciência da administração pública’ teve importantes desenvolvimentos nos EUA entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX. Lá, nesse período, articularam-se os preceitos de Woodrow Wilson, que era cientista político e se tornou presidente dos EUA, com os de Frederick Taylor, o grande sistematizador dos princípios ‘científicos’ ou ‘racionais’ para o funcionamento das empresas privadas. O resultado foi a concepção de uma administração pública neutra, apolítica, com uma estrutura técnico-hierárquica presidida por metas, valores e objetivos ‘racionais’” (Souza Lima e Castro, 2015: 18-21).

(Carvalho, J.F.C., 2019).

A ideia e a prática do “planejamento” são intrínsecas à experiência do socialismo real que se seguiu à Revolução Russa de 1917 e vicejou até a queda do Muro de Berlim, em 1989, e o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991. A edificação de uma economia “planejada” está na base da proposta marxista de controle dos meios de produção pelos trabalhadores e de construção de uma nova sociedade, socialista num primeiro momento, e comunista no seu desenlace (Marx, 2012).

No entanto, a construção dessa nova sociedade cuja base seria a economia “planejada” encontrou, desde cedo, muitos problemas. Já no início do processo da revolução russa, por exemplo, Lênin recuou em seus primeiros propósitos de fazer uma transição acelerada para o socialismo e passou a propugnar uma Nova Política Econômica (NEP) para substituir o “comunismo de guerra” do primeiro momento pós-revolução. Tratava-se de uma nova versão dos famosos recuos táticos leninistas consignados no emblema “um passo atrás para dar dois adiante”: ao restabelecer a pequena propriedade privada e a livre iniciativa e permitir financiamentos de capitais estrangeiros até certos limites, pretendia revitalizar a economia soviética, combalida pelos anos de guerra, pelos ataques das potências estrangeiras e pela desorganização resultante do fim da propriedade privada (Lênin, 1977). Com a morte de Lênin (em 1924, mas ele já estava afastado das decisões principais desde maio de 1922) e a ascensão de Stalin, acabou prevalecendo não a política de dar dois passos adiante, mas a de completar todo o percurso em poucos anos, com a renacionalização acelerada dos meios de produção e a coletivização das propriedades rurais pela força. O “planejamento” tomou uma matriz autoritária e se descolou da vitalidade dos sovietes, que foram murchando (Deustcher, 1967: 228-344).

Os regimes capitalistas autoritários e fascistas não foram, de outro lado, avessos ao “planejamento”. Embora não possuissem, como os socialistas, uma crítica geral do capitalismo, e nem mesmo uma teoria

sistemática do que deveriam ser um novo “Estado”¹⁴⁷ e uma nova “sociedade”, eram críticos daquilo que chamavam de “a anarquia do mercado”¹⁴⁸ e defensores do estado corporativo autoritário, que seria capaz de resolver crises e gerar o desenvolvimento social, econômico e moral (Mann, 2008: 23; 27-29). Os governos social-democratas que tomaram conta do norte da Europa no pós-II Guerra Mundial também tiveram, e muitos ainda têm, o “planejamento” em alta conta, em sua busca por uma terceira via entre o capitalismo e o socialismo, o “Estado de bem-estar social”.¹⁴⁹

Como se vê nesse rápido arrazoado, a ideia de “planejamento” pode se prestar a diversas ideologias e fins políticos; não surpreende, portanto, que a esse mesmo termo tenham sido atribuídos significados e práticas distintos.

276

Para nós, “planejamento” não é uma categoria de análise, mas uma configuração de valores própria aos ipeanos, que tanto procura garantir a maior otimização possível das atividades do “Estado” nas suas múltiplas acepções, quanto mobilizar recursos – pessoas, instituições, normas jurídicas, dinheiro, entre outros – para redes políticas e sociais determinadas no interior da administração federal. Dois são os pilares fundamentais dessa configuração: a “racionalização” e a “quantificação”.

Uma das maiores dificuldades de nossa análise reside no fato de que essa configuração de valores especificamente ipeana com a qual lidamos é também aquela que, em larga medida, legitima o mundo moderno e seu entendimento da técnica e da ciência como estruturantes da vida social,

¹⁴⁷ Quanto ao uso do termo entre aspas, ver nota 14 do capítulo de Abertura.

¹⁴⁸ Ecoando, curiosamente, a análise marxista, embora a fraseologia não tenha impedido que, quando no poder, os regimes fascistas tenham confrontado pouco e se acomodado muito com os poderosos que dominavam “o mercado”.

¹⁴⁹ As discussões acerca das relações entre “Estado” e “mercado”, e os fundamentos do “Estado de bem-estar social” foram sintetizadas por Esping-Andersen num livro já clássico (1990). Nele, o autor propõe uma tipologia que classifica os Estados de bem-estar social em três tipos: Estados de bem-estar liberais; Estados de bem-estar corporativos e Estados de bem-estar social-democráticos. Para o autor, só o último tipo criaria uma alternativa potencial ao capitalismo (1990: 9-29; 221-229).

e que se vale de instrumental analítico compartilhado pelas ciências sociais. É oportuno, portanto, retomar o sentido maior que Weber atribuiu à noção de “racionalização” em suas análises, para fazermos agora um movimento reflexivo em relação àquela configuração de valores que nós, antropólogos, tanto partilhamos. Para o sociólogo alemão, “racionalização” era uma noção com fins heurísticos e não um valor em si, o que quer dizer que ela tinha um status semelhante ao dos tipos ideais (Weber, 1974: 13-18). Ser “racional” não significa, assim, ser melhor ou “superior” àquilo que não é racional, o que permite conceber a constituição de formas racionais alternativas, complementares ou mesmo concorrentes.

A quantificação é uma decorrência lógica da “racionalização”, entendida no sentido valorativo, predominante não só no senso comum, mas também em certo senso comum da ciência ortodoxa. Aqui, positivismo e racionalismo dão-se as mãos. Todo um complexo construído em torno de saberes e poderes que vão da economia (em sua inflexão econométrica predominante, mas não exclusivamente) à administração, do *marketing* na política ao *neo-behaviorismo* das perspectivas de estudo do “comportamento do consumidor” encontra seu fundamento nessa articulação racionalização-quantificação.¹⁵⁰

Essa configuração de valores em torno do planejamento, ancorada nas ideias de “racionalização” e “quantificação”, funciona como um mínimo denominador comum que aglutina o Ipea e seus técnicos. Ao longo do tempo e de acordo com a conjuntura, as práticas e as teorias relacionadas ao “planejamento” transformaram-se substantivamente,

¹⁵⁰ Veja-se, por exemplo, a observação que faz Benedito da Silva sobre “a ciência da administração” em seu livro de 1964, lançado pela Escola Brasileira de Administração Pública junto com a Fundação Getúlio Vargas: “A emergente ciência da administração ainda não atingiu o estágio ideal em que será possível e até rotineira a determinação quantitativa da produção e da eficiência de qualquer órgão - de um ministério, de uma autarquia, ou de uma agência postal” (p. 16). Esse ideal de se planejar através dos números está muito presente também entre os economistas, como sabemos. Albert Fishlow publicou, em 1966, pouco antes de romper com o Ipea e com a ditadura militar-civil, um texto intitulado “Bases estatísticas para o planejamento geral”.

flexionando esse mínimo denominador comum em direções distintas.

Neste capítulo, pretendemos trazer à luz mais elementos acerca dos diversos sentidos que o “planejamento” assumiu, evidenciando os diferentes matizes e direções ao longo da história do Instituto. Organizaremos a exposição de forma cronológica, destacando três grandes períodos: 1) a Ditadura Militar-Civil entre, 1964 e 1985; 2) a chamada Nova República, entre 1985 e 2002, na qual o planejamento, após 1994, se vinculou à ideia de “eficiência” do Estado, que deveria se tornar enxuto em termos gerenciais, mas eficaz do ponto vista social; 3) os governos do PT, entre 2003 e 2016, no qual se propugnou um “planejamento democrático e inclusivo”. Para tanto, utilizaremos documentos produzidos pelo próprio Instituto (regimentos internos, relatórios, artigos de revista, estudos diversos etc.), entrevistas e situações de interação com técnicos e funcionários ocorridas a partir da etnografia realizada entre 2013 e 2015, além da bibliografia histórica e sociológica pertinente.

278

O Ipea e o planejamento no regime militar-civil

O Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – EPEA - foi criado em 1964 pelo então Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, Roberto Campos (abril 1964 – março 1967), no primeiro governo da ditadura militar-civil que então se inaugurara, sob a presidência do General Castello Branco (1964-1966), passando a ser chamado de Ipea a partir de 1967. Como já argumentamos no capítulo anterior, o Instituto não surgiu a partir de um vazio institucional, sendo, ao contrário, o resultado de iniciativas e experimentos diversos no plano da administração pública federal, dos quais os dois mais importantes foram o ISEB e a ESG. Esta última, particularmente, por fazer parte do complexo institucional, constituiu um experimento privilegiado para a estruturação do Ipea.

Uma leitura cuidadosa dos atos, ideais e movimentos instituintes do novo Regime evidenciou que, além do componente nacionalista, existia um forte viés pró-planejamento, ambos orbitando em torno da noção de “segurança nacional”. Destacaremos esse vínculo entre “planejamento” e “segurança nacional” em dois momentos: num primeiro, tratando do problema da hierarquização do “planejamento” e, num segundo, tratando da forma que as agências de “planejamento” assumiram ao longo do regime militar-civil, através do funcionamento de alguns “conselhos” e da elaboração dos “planos econômicos”.

Sobre a administração e a hierarquização do “planejamento”

Do ponto de vista administrativo, o regime militar-civil governou através dos “Atos Institucionais”, que cercearam as liberdades e os direitos dos cidadãos. A nova estrutura jurídica foi sendo construída, portanto, de maneira casuística, à medida que as dificuldades e os problemas se apresentavam para o novo governo. Esse caminhar tortuoso reflete, evidentemente, os rumos políticos do novo Regime, dividido entre aqueles que pretendiam um rápido retorno dos militares aos quartéis e aqueles que apostavam numa permanência mais longa no poder. Com a vitória dos segundos, foi se tornando necessária uma estrutura mais adequada e, sendo assim, foram promulgados o Decreto-Lei N. 200 (publicado em 25 de fevereiro) – que estruturou, de fato, do ponto de vista administrativo, o novo Regime - e a nova Constituição, ambos em 1967¹⁵¹ (Alves, 1984; Fico, 1999).

279

Os militares governaram invocando, como é comum em nossa história republicana, a “racionalização” dos poderes públicos e as “mudanças” que seriam realizadas em prol da sociedade. A cada novo

¹⁵¹ Essa Constituição, no entanto, uma vez finalizada, não correspondeu ao que exigiam os militares no poder e foi relegada a relativo ostracismo até que, com o AI-5, em 13 de dezembro de 1968, foi, na prática, derrogada (Reis, A.C.K., 04/05/2020).

governo republicano, nada mais corriqueiro do que essa publicidade das “mudanças” a serem realizadas, e que teriam nas “reformas administrativas” momentos catalizadores das transformações em curso. Os militares foram pródigos nesse “mudancismo”, alardeando seus principais atos administrativos como verdadeiras revoluções na máquina pública.

A antropologia que trabalha com os processos de formação de Estado já notou, no entanto, que:

(...) a administração pública se constituiu num dos melhores palcos para as encenações das “mudanças” do Brasil, um tipo de teatralização promovido por equipes de governo compostas após golpes políticos ou supostas “mudanças” de regime. Afinal, desde 1889 as reformas administrativas foram várias, todas pretendendo sanear e racionalizar os poderes públicos (Souza Lima, 1995: 96).

280

Sigamos, inicialmente, aquele importante marco jurídico-administrativo, de forma a delinearmos os contornos do Ipea e sua missão de planejamento. O Decreto-Lei N. 200 definia, em seu capítulo I (intitulado significativamente “Do planejamento”), no artigo 7º, que:

A ação governamental obedecerá ao planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração pluri-anual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso.

O Decreto-Lei N. 200 criava também o Ipea, tendo sido complementado pelo Decreto nº 60.457, de 13 de março de 1967, que criava os primeiros estatutos daquela Instituição.¹⁵² Este estatuto valeu até 1988, não obstante as enormes mudanças realizadas no início da década de 1970 na instituição. O artigo terceiro do primeiro Estatuto do Ipea, ainda chamado de Fundação Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada, estabelecia que:

A Fundação tem por finalidade elaborar estudos, pesquisas e análises requeridos pela programação econômico-social de interesse imediato do Ministério 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.

A atribuição do “planejamento a longo prazo” ao Ipea por Roberto Campos, em sua gestão no Ministério do Planejamento, tinha a pretensão de transformá-lo no órgão supremo, capaz de decidir quais os melhores rumos para a ação do Estado. O “planejamento a longo prazo” exigiria, para ser eficaz, o controle de duas variáveis fundamentais à coordenação: o tempo e o espaço.

O controle da variável tempo permitiria atravessar as vicissitudes e as intempéries da ação administrativa cotidiana, sujeita a pressões e barganhas de todo tipo. “Fora” da rotina administrativa, o Ipea poderia pensar as grandes questões que definem a existência do Estado, seu “tamanho” e o formato que suas agências deveriam assumir. Se “Estado” e “planejamento” tornam-se intercambiáveis, e se um dos órgãos desse mesmo “Estado” é encarregado do “planejamento a longo prazo” temos como resultado a pretensão de se instituir tanto um “Estado” quanto um “meta-Estado”, uma agência que não só “age”, mas que age refletidamente, em função de um constante (re)planejar.

¹⁵² Organizamos, no Anexo 1, quadros sinópticos com a inserção administrativa e os dirigentes do Ipea em cada um dos três momentos que estruturaram o capítulo, na esperança de que isto possa ajudar o leitor.

“Planejar” um órgão complexo como o Estado moderno brasileiro exigia o controle das coordenadas não só do tempo, mas também do espaço. Esse espaço do “planejamento” desdobra-se em duas dimensões: uma dizia respeito à relação entre o “centro” e as periferias ou setores; outra, à morfologia das agências da administração federal, ambas se interpenetrando. Ao se definirem os parâmetros da relação “centro” e “setor”, estabeleciam-se simultaneamente os contornos das agências do Estado encarregadas do “planejamento”, assim como o “lugar” dessas agências no Estado. Este é o motivo pelo qual as relações com os “grupos setoriais” aparecem e reaparecem diversas vezes durante os anos do regime militar-civil

Vejamos então como nosso já conhecido Decreto-lei N. 200 normatizava as atividades de “planejamento”. O Título III (“Do planejamento, do orçamento-programa e da programação financeira”) estabelecia o seguinte:

282

Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

§ 1º Cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente ao seu Ministério e ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo.

§ 3º A aprovação dos planos e programas gerais, setoriais e regionais é da competência do Presidente da República.

Art. 21. O Ministro de Estado exercerá a supervisão de que trata este título com apoio nos Órgãos Centrais.

O entrosamento entre as atividades de “planejamento” dos grupos de cada Ministério e o governo central era, assim, resolvido por intermédio da “coordenação” e da “supervisão” dos órgãos centrais. Cada Ministério seria responsável por elaborar um planejamento de suas atividades, mas esse “planejamento setorial” era, em seguida, “coordenado” com todos os demais “planejamentos setoriais” em um único “planejamento central”. A vinculação entre “planejamento” e “segurança nacional” e a garantia, referida no inciso 3, de que a aprovação dos planos era de competência da Presidência da República, conformavam um modelo específico de “planejamento”: um planejamento centralizador e autoritário, no qual o Ministro do Planejamento era quase um Primeiro-Ministro.

Os grupos setoriais de planejamento foram institucionalizados através do Decreto-lei N. 200, mas já existiam na prática administrativa, desde que Roberto Campos assumiu o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. O próprio Reis Velloso se refere a eles ao discorrer sobre a execução do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG, proposto para os anos de 1965-1966), afirmando que foi “(...) o pessoal do Ipea [que] fez os programas setoriais, que constam do segundo volume. (...) Os demais [volumes] foram de autoria do pessoal do Ipea ou de pessoal dos grupos setoriais do planejamento” (Reis Velloso, 2004: 84).

Campos estabeleceu, desde cedo, sua forma de trabalhar e impôs o ritmo e a forma das mudanças administrativas até a chegada de Costa e Silva (1967-1969) ao poder. A ascensão de Costa e Silva à presidência da República significou a ascensão de um grupo de militares distinto daquela que orbitava em torno de Castello Branco. O grupo de Costa e Silva era conhecido como “linha-dura”, por ter uma visão ainda mais restritiva do funcionamento das instituições democráticas (Fico, 1999), um grupo com redes de confiança e articulação política distintas.

A “linha castellista” foi derrotada e ficou subordinada à “linha dura”, só voltando à Presidência da República com Ernesto Geisel, em 1974. Com a chegada de Costa e Silva ao poder, Roberto Campos entrou em descenso. Dado o encadeamento até certo ponto inesperado em torno da sucessão de Castello Branco, é de se supor que ao assinar o Decreto-

Lei N. 200, Campos imaginava que seria ele próprio, enquanto ministro, que coordenaria os trabalhos dos grupos setoriais de planejamento. A chegada de Hélio Beltrão ao Ministério do Planejamento – convidado por Costa e Silva - trouxe, no entanto, turbulências e descontinuidades na continuidade administrativa. Como já pudemos observar, o próprio Velloso afirmou que na gestão de Beltrão, o Ministério do Planejamento ficara “nívelado aos outros ministérios”. Perguntado sobre as relações entre o Ipea e o novo ministro, a partir de 1967, Reis Velloso respondeu, retornando ao papel dos “grupos setoriais”:

(...) as relações iniciais foram um tanto formais (...). Havia um grupo da assessoria do Beltrão ligado àqueles grupos setoriais que o Campos havia criado e que queriam reduzir a importância do Ipea dentro do planejamento. Fomos levando o nosso trabalho com cautela, até surgirem as oportunidades. Nossa posição ficou consolidada junto ao novo ministro quando começaram a acontecer as viagens do presidente Costa e Silva às diversas regiões do país. Nessas viagens ia praticamente todo o Ministério, o governo tomava decisões e anunciava medidas em favor da região (Reis Velloso, 2004: 99).

Apesar de polida com a cera da neutralidade e da cautela, a passagem anterior não esconde se tratar de um típico processo de afastamento inicial, de aproximação e acomodação entre redes e grupos políticos distintos, mas próximos. Reis Velloso fazia parte do grupo de confiança de Campos e, não obstante, permaneceu como Secretário-Geral na nova gestão do Ministério. Nessa nova configuração de forças, Reis Velloso com certeza demonstrou capacidades que o qualificaram a permanecer no cargo, apesar do afastamento de seu poderoso aliado – mas é evidente que seu grupo político perdeu força e foi necessário repactuar a acomodação com outros grupos que disputavam o “planejamento” no governo federal. Somos informados então, naquela passagem, que os “grupos setoriais” ganharam autonomia e se voltaram contra seus criadores, o Ministério do Planejamento e, mais especificamente, os

encarregados do “planejamento central”, isto é, o Ipea. Esses grupos estariam tomando as rédeas de tarefas de “coordenação” que deveriam estar restritas ao “centro”, isto é, ao Ipea, e não aos órgãos periféricos do Estado (isto é, aos ministérios ordinários) e, por isso, precisavam ser contidos em sua expansão.

Aguardar “surgirem as oportunidades” é um jargão equivalente à “janela de oportunidades” tão presente no universo da “política”, designando espaços de possibilidade de ações para a reversão do jogo de forças. A “consolidação” de “nossa posição junto ao novo ministro”, nas palavras de Reis Velloso, deu-se a partir do momento em que começaram a ocorrer as viagens presidenciais às diversas regiões do país, atividade central à teatralização do contato “com as bases” e à construção da legitimidade necessária ao regime político. Esse tipo de viagens e contatos, ao estabelecer a interação entre os membros da *entourage* próxima ao centro do poder – o Presidente da República – e as redes de dependência das benesses federais, cria situações privilegiadas para o estabelecimento de novas alianças.

285

A tarefa exigia grande habilidade, ainda mais se considerarmos que a passagem do primeiro para o segundo governo militar-civil significou ainda a ascensão de Delfim Neto, um economista formado na Universidade de São Paulo (USP), com grande influência nessa instituição e na Fundação Getúlio Vargas (FGV). Delfim tornou-se, entre 1967 e 1974 (atravessando, portanto, os governos Costa e Silva e Médici), o grande responsável pela política econômica, comandando o Ministério da Fazenda e centralizando a interlocução com os empresários nacionais e internacionais. Além do sucesso no período que se convencionou chamar de o “milagre econômico”, Delfim também ficou conhecido pelo pragmatismo de sua política econômica (Alves, 1984; Guimarães e Werneck Vianna, 1987). Ora, pragmatismo e planejamento não são exatamente complementares – logo, pontos de tensão e atrito tornaram-se comuns.

A elaboração do orçamento federal era outro ponto fundamental para a estratégia de construção do Ipea como organismo central

ao “planejamento” do governo. Em mais uma das *continuidades nas descontinuidades*, o arcabouço jurídico para a estruturação do orçamento federal durante o regime militar-civil foi estabelecido pela Lei n. 4320/64 (promulgada em 17 de março, antes, portanto, do golpe de 64), que estatuía as “(...) Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm. Acesso em 04/05/2020).

286

A referida lei determinava a criação do Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), tendo sido mantida pela Constituição de 1967 (art. 63) e regulamentada pela Lei Complementar n. 3, de 07/12/67, que estipulava a elaboração de estimativas de investimentos para um prazo mínimo de três anos (esta é a origem dos “triênios”). Em 1968 foi aprovado o primeiro OPI. A ideia central desse orçamento plurianual era a de permitir a integração plano-orçamento, a partir da concepção de que os investimentos constituem a base para o desenvolvimento econômico e social, compreendendo o plano de governo, o próprio OPI e o orçamento anual. O OPI cumpriu, não muito satisfatoriamente, esse papel durante pouco mais de uma década (de 1968 a início dos anos 1980), mas a inflação verificada nos anos subsequentes destruiu sua capacidade orientadora (Garcia, R. 2000: 11).

No bojo do processo de crescimento e complexificação do Ipea, entre a segunda metade da década de 1960 e o final da mesma década, foi criado o Instituto de Programação e Orçamento (INOR).¹⁵³ De acordo com nossos interlocutores, o INOR tornou-se, por algum tempo, o controlador de fato do processo de elaboração do orçamento federal. O INOR trabalhou assiduamente na elaboração do orçamento federal e especialmente na elaboração do segundo OPI, para 70-73. Como lembra um entrevistado, desde o início da década de 1970 na casa:

¹⁵³ Nesse mesmo processo, foram criados, como já observado no capítulo 4, o INPES (Instituto de Pesquisas); o IPLAN (Instituto de Planejamento); o CENDEC (Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico) e o Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH).

Um pouco depois do Ipea ser criado, o Ipea tinha três divisões principais, era o INPES (Instituto de Pesquisa), que eram as pessoas que trabalhavam aqui no Rio, o Instituto de Planejamento que cuidava de elaboração e acompanhamento de diversos planos do governo e o INOR, que era quem fazia o orçamento. A SOF, que era a Secretaria de Orçamento, era um órgão virtual apenas, quem elaborava o orçamento da União era o Inor, que era um departamento do Ipea. Só posteriormente, que eu não me lembro quando, é que foi criada a SOF, propriamente dita, pra planejamento e o pessoal foi pra lá (TP, 04/06/2014).

Manejar eficientemente o “planejamento” implicou, portanto, conquistar, naquele momento, cargos e posições de mando e controle dos recursos fundamentais à gestão daquilo que se define como público. O Ipea foi, assim, parte do processo de construção de uma rede de instituições orientada para o “planejamento” e a “racionalização” da administração federal. A estratégia de inserir a elaboração do orçamento no interior do Ministério do Planejamento foi importante para que o Instituto ganhasse em força e prestígio.

287

Sobre os “conselhos” e a elaboração dos “planos”

Apesar da relativa perda de centralidade do Ministério do Planejamento como órgão de administração da política econômica, a partir de 1967, o Ipea soube manter sua importância, seja por meio de sua atuação nos colegiados de ministros (muitas vezes chamados de “conselhos”), seja contribuindo com os diversos planos econômicos que o regime militar-civil elaborou e implementou.

A perda de importância do Ministério do Planejamento fez com que a organização das agências federais encarregadas do planejamento passasse a ter, ao lado da estrutura formal, centralizada no Ministério, uma estrutura de tomada de decisões baseada na ascensão dos

“colegiados” ou “conselhos” (Monteiro & Cunha, 1973: 1050-1051; Codato, 1997: 33-35). Esses “colegiados” ou “conselhos” eram estruturas que agregavam diversos ministérios, secretarias e órgãos de governo para tratar de temas ou problemas específicos. Foram experimentados vários formatos, que expressavam não só rearranjos institucionais, mas também rearranjos de forças políticas e de suas redes de apoio.

Dentre esses conselhos, três dos mais importantes foram o Conselho Consultivo de Planejamento - CONSPLAN (1965-1966), o Conselho Monetário Nacional - CMN (1964-...) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico - CDE (1974-1981).

288

O Conselho Consultivo de Planejamento – Consplan – foi criado pelo governo Castelo Branco e existiu entre 1965 e 1966. Uma das principais funções atribuídas ao Consplan foi a de opinar sobre o PAEG, mas ele também tinha sob sua responsabilidade uma plethora de atividades de aconselhamento, assessoramento e elaboração de políticas de governo (Cruz, 1997). O Consplan teve oito sessões plenárias, sempre presididas pelo Ministro Roberto Campos, que era seu Secretário Executivo e que atuava como agente e juiz, propondo também sua agenda de trabalho.¹⁵⁴ O organismo era constituído por 19 pessoas, dos quais dez eram representantes de interesses setoriais (cinco representantes das classes trabalhadoras e cinco representantes das classes produtoras), e nele, o horizonte que o Presidente da República tinha para a indicação de seus membros era, na prática, ilimitado (Cruz, 1997: 20).

Num movimento que constitui um paradoxo apenas aparente, a ditadura militar-civil instituiu o Consplan e, ao mesmo tempo, transformou as críticas e as discussões acerca das políticas e diretrizes de governo em uma atividade de risco. Ainda assim, a partir do Consplan, expressaram-se críticas, embora limitadas, aos rumos do PAEG. O prof. Dias Leite, membro do Conselho, criticou sobretudo a incompatibilidade entre os dois objetivos básicos declarados do PAEG,

¹⁵⁴ Campos teve, assim, sob seu controle, tanto a instância que elaborou e foi responsável pelo cumprimento do PAEG, quanto o Conselho encarregado de “opinar” sobre o programa.

a saber: combater a inflação e garantir o crescimento. Outra crítica tinha vindo do General Edmundo Macedo Soares, então Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), que questionou duramente a formulação do Plano, por excluir os empresários nacionais e achar que poderia compatibilizar crescimento e saneamento do déficit público. Essas críticas não retornavam, no entanto, ao Consplan – suas sessões, consoante ao espírito do tempo, eram de monocórdio apoio às posições do governo, exceção feita a alguns tímidos pronunciamentos de alguns representantes trabalhistas. O Consplan foi concebido sobretudo como um órgão que serviria como caixa de ressonância para o dissenso e instrumento de legitimação do regime (Cruz, idem: 34-45; 52).

O Conselho Monetário Nacional (CMN) foi, do ponto de vista da arquitetura econômica e financeira, uma peça essencial ao projeto “modernizador” do regime militar-civil. Criado no último dia do ano de 1964, por intermédio da Lei 4.595 – a Lei da Reforma Bancária - como agência deliberativa máxima do sistema financeiro nacional, o CMN substituiu a Superintendência da Moeda e do Crédito (a Sumoc), que havia sido criada em 1945. Com a expansão do sistema financeiro, os arranjos institucionais tornaram-se obsoletos, criando entraves significativos à acumulação do capital. O CMN inseria-se, portanto, num esforço de maior “racionalização” do sistema financeiro, que também envolveu a reestruturação das agências bancárias como um todo (Werneck Vianna, 1987; Guimarães e Werneck Vianna, 1987: 20-31).

Em 1964, faziam parte do Conselho Monetário Nacional, o Ministro da Fazenda (presidente), os presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento (apenas esses três tinham direito a voto nesse momento), o Ministro da Indústria e Comércio, o Ministro do Planejamento e seis nomeados (sendo um deles o Presidente do Banco Central, mais três diretores da mesma autarquia e dois representantes do “setor privado”). Em 1969, foram incluídos o Ministro da Agricultura e o Ministro do Interior, e o direito de voto foi estendido a todos os participantes; em 1972, foram incluídos ainda os Presidentes da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Habitação (Werneck Vianna, 1987: 65).

O CMN foi o palco privilegiado da ascensão do ministro Delfim Neto à condição de super-ministro da área econômica a que já fizemos referência. Segundo Guimarães e Werneck Vianna (1987: 50-51), Delfim mostrou-se extremamente hábil na cooptação de clientelas ligadas à iniciativa privada, tratando de maneira pragmática e não ortodoxa os problemas que se apresentavam para a articulação de um bloco político e econômico de sustentação ao regime.

Já a partir do governo Geisel, com as mudanças por ele introduzidas, o CMN perderia força – embora se mantivesse como autoridade financeira e monetária máxima.

290

Geisel realizou uma ampla reforma administrativa, por intermédio da Lei 6.036 de 01/05/1974, que atendia a interesses tanto na reorientação da política econômica quanto na condução das ações mais gerais do governo – além de teatralizar “mudanças” que eram cuidadosamente controladas em seus efeitos, como já pudemos observar. Com Geisel, retornaram ao núcleo do poder os “castellistas”, com quem Roberto Campos se articulava organicamente. Esta rearticulação teve como consequência um incremento do poder de ação do Ipea em relação ao período 1969-1974, mas nesta nova configuração, o Instituto precisava disputar espaço com os “colegiados” e os “conselhos”. Em sua reforma administrativa, Geisel nomeou Mario Henrique Simonsen como Ministro da Fazenda (terminando com o longo comando de Delfim), diminuiu os poderes do CMN, criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico, transformou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (Miniplan) em Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan) - à qual ficou vinculado o Ipea, mantendo em sua Secretaria, com status de ministro, Reis Velloso - e criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) (Codato, 1997 e 1998; Guimarães e Werneck Vianna, 1987: 34-49).

A Lei 6.036, de 01/05/1974, estabelecia ainda que tanto a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan) quanto o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) seriam, a partir de então, “órgãos de assessoramento imediato do Presidente da República” (Artigo 1º). A função essencial do CDE era a de auxiliar o “Presidente da República

na formulação da política econômica e, em especial, na coordenação das atividades dos ministérios”, segundo a orientação macroeconômica definida pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (Art. 3º). O conselho, presidido diretamente pelo Presidente da República, seria integrado pelo ministro-chefe da Seplan, que também cumpriria as funções de secretário-geral do novo órgão, e pelos ministérios da Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura e Interior e (Art. 4º). Durante o período em que esteve ativo (entre meados de 1974 e o início de 1981), o CDE realizou cerca de 150 sessões plenárias com expressiva participação de todos os seus membros titulares, além de outros convidados (Codato, 1997: 43).

Já à Seplan caberia auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do governo (Art. 5º, par. 1º). As funções de coordenação da Seplan estenderiam-se também ao sistema de planejamento e orçamento federal, ao acompanhamento da execução do plano de desenvolvimento, de medidas de política econômica, social, científica, tecnológica, além de assuntos afins ou interdependentes que interessassem a mais de um ministério (Art. 7º). Na presidência do Ipea, foi colocado Élcio Costa Couto, que se manteve no cargo entre 1974 e 1979. Este relativamente longo período no comando do Instituto durante o governo Geisel contrasta com o governo Médici, durante o qual três nomes estiveram à frente da instituição: Marcos Viana (1969-1970), Mario Braga (1970-1971) e Henrique Flanzer (1971-1974).¹⁵⁵

¹⁵⁵ As escolhas feitas para a presidência do Ipea, entre 1969 e 1985, evidenciam a cristalização de uma tecnocracia formada por economistas e engenheiros com trânsito entre a esfera da administração pública e a iniciativa privada (com as posições nos bancos de desenvolvimento – BID, BNDES e os bancos estaduais de desenvolvimento – sendo muito valorizadas). Todos os sete presidentes desse período eram economistas ou engenheiros. Caso exemplar foi o de Marcos Pereira Viana, que era engenheiro formado pela Universidade do Brasil. Entre 1970 e 1975, ele foi presidente do Banco Tecnicorp. No mesmo ano de 1970, foi nomeado presidente do BNDE pelo presidente Médici, tendo sido mantido nesse cargo por Geisel e substituído somente em 1979, no início do governo Figueiredo. O verbete biográfico do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas descreve da seguinte forma a sua performance: “Sua atuação à frente desse órgão [o BNDE, que se torna BNDES em 1971] voltou-se para o reforço da função privatista da instituição e do setor privado da economia brasileira” (<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/marcos-pereira-viana>). Acesso em 30/04/2020).

Outro aspecto da força e da importância que o Ipea assumiu ao longo do regime militar-civil se relaciona ao seu papel na elaboração e na implementação dos sucessivos planos econômicos. Um de nossos interlocutores ponderou, quando indagado acerca do prestígio que o Instituto havia adquirido ao longo do regime militar-civil:

Bem, durante os anos 1970, o Ipea tinha uma produção muito grande e muito prestígio e era uma produção de natureza dual. Por um lado, havia uma série de estudos, com uma visão mais crítica, nada excessivo, mas que durante o período da ditadura militar destoava. (...) Essa era uma linha que notabilizou o Ipea, mas o Ipea era uma instituição que na verdade fazia planos de governo. O primeiro PND, o segundo PND... Uma instituição de botar no papel os programas de investimento (TP, em 19/05/2015).

- 292 Como já pudemos observar no capítulo 4, os principais esforços dos sucessivos governos militar-civis na elaboração dos “planos econômicos” contaram com a participação central dos ipeanos: o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG – 1965-1966); o Plano Decenal (1967-76), que se transformou em Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-70); o Plano de Metas e Bases (1970), que acabou não saindo do papel, como admitiu Velloso (2004); I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND, 1972-74); o II PND (1975-79) e o III PND (1980-85) (neste último, sua influência foi menor em função da ascensão de Delfim Neto a Ministro do Planejamento).

Já pudemos registrar, através das citações dos debates em torno do Consplan, que o PAEG gerou polêmica em sua tentativa de manter, simultaneamente, crescimento, controle da inflação e diminuição do déficit público. Enquanto críticos apontavam para a incongruência desses objetivos, ainda mais porque alicerçados em uma política de forte contenção e de restrição salarial, Reis Velloso afirmou que o PAEG, do qual o Ipea teria se encarregado de sua revisão técnica como “primeira tarefa”, teria constituído “um avanço”, uma vez que “propôs conciliação

entre crescimento e estabilidade de preços, desenvolvimentismo soft” (D’Araújo; de Farias; Hippólio, 2005: 22-23).

O Plano Decenal, lançado em 1967, como já mencionado no testemunho de Reis Velloso, “definhou e se tornou um plano macroeconômico para três anos”, ficando conhecido como Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED. Este Plano seguiu linhas semelhantes ao PAEG, com uma ênfase maior na proposição de altas taxas de crescimento e um combate progressivo à inflação. Com isto, começava a se delinear o projeto desenvolvimentista e ufanista do “Brasil grande” que ajudou a legitimar o regime militar-civil até o final dos anos 1970.

O I PND e o II PND foram resultado de uma articulação de forças mais ampla do que o PAEG, o PED e o Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo. Enquanto estes últimos eram documentos que traduziam intenções do Poder Executivo e como tal foram executados, os dois primeiros foram convertidos em lei, após terem sido analisados e aprovados pelo Congresso (Abreu, A. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd>. Acesso em 16/01/2020).

O I PND (1972-1974) desenhou uma grande articulação entre bancos oficiais (com o BNDES no centro), empresas do Estado e outras instituições públicas para a elaboração de políticas setoriais. Ele se inscrevia na estratégia de crescimento acelerado e se atribuía o objetivo de colocar o Brasil no rol das nações desenvolvidas no prazo de uma geração, com taxas de crescimento anual entre 8 e 10%. Desenvolvimento das telecomunicações e dos transportes, expansão das indústrias petroquímica, siderúrgica e naval e também investimentos em ciência e tecnologia estavam previstos. Faziam igualmente parte do Plano grandes obras de infraestrutura, como a Ponte Rio-Niterói, a rodovia Transamazônica e a usina hidrelétrica de Itaipu. O período foi de grande crescimento da economia mundial e de abundância de capitais estrangeiros, permitindo que as projetadas elevadas taxas de crescimento fossem alcançadas, ainda que às custas do crescimento das desigualdades sociais e regionais.

O próprio Geisel afirmou que o II PND havia sido concebido em grande parte pelo Instituto, cuidando apenas de acrescentar que o Ipea tinha partido de ideias que ele já teria exposto na sua primeira reunião ministerial (D'Araújo; Castro: 1997: 351).

De acordo com alguns economistas, o II PND deslocou o polo dinâmico da acumulação de capital no Brasil para o setor de bens de produção, por certo período, e isto, sem aniquilar a poderosa indústria de automóveis, eletroeletrônicos e demais bens duráveis, que tivera seu auge nos Governos Costa e Silva e Médici. Teria dado também um passo decisivo em direção ao fortalecimento do parque industrial brasileiro, tornando-o mais autônomo. O Programa teria sido o resultado de uma determinação política de utilizar a política econômica do governo como forma de fazer frente à recessão mundial e de lidar com a adversidade externa (Castro, A. 1985).

294

Os últimos anos do governo Geisel foram marcados pelo descontrole das contas públicas, pelo crescimento da inflação e pelas greves de trabalhadores que se multiplicaram ao longo da década de 1980. A chegada de Figueiredo (1979-1985) ao governo representou a vitória da liberalização controlada do regime, o que ficou claro com a permanência do General Golbery do Couto e Silva no cargo de Chefe da Casa Civil da Presidência, cargo que ele já ocupara no governo Geisel (Martins, 1988).

A nomeação de Delfim Neto para a Secretaria de Planejamento - após um breve período no qual Mário Henrique Simonsen foi titular - evidencia o quanto o novo governo desprivilegiou o “planejamento”. Também foi criado um “Ministério Extraordinário para a Desburocratização”, que teve como dirigente o mesmo Hélio Beltrão que fora ministro do Planejamento durante o governo Costa e Silva. O paradoxo de uma Secretaria de Planejamento que se mantinha próxima ao núcleo do poder, mas contando com um secretário que desdenhava o “planejamento” (mais precisamente, que era crítico ao planejamento de longo prazo, o que nos faz retornar à nuance que já destacamos: o “planejamento” é uma intenção de controle e condução dependente da utilização da variável “tempo”) é somente mais uma das contradições

que caracterizavam a ditadura militar-civil.

A chegada de Delfim à Secretaria de Planejamento, em 1979, e a nomeação de José Pécora (1979-1985) para o Ipea são lembradas por diversos técnicos do Instituto como um dos momentos mais difíceis de sua história:

O primeiro [momento difícil na vida do Ipea] foi em 1979 (...), quando o Simonsen saiu e entrou o Delfim Neto no planejamento. Naquele momento, não houve tentativa de acabar com o Ipea, mas houve o esvaziamento muito grande das funções do Ipea. Me lembro naquele momento nós ficamos até o final de 1979, a gente ficou uns seis meses, pelo menos, sete meses, sem saber muito o que fazer (TP, 04/06/2014).¹⁵⁶

No entanto, a permanência de Delfim à frente da SEPLAN não é lembrada somente por seus aspectos negativos. Alguns técnicos recordam a importância do grupo de estudos sobre fontes energéticas alternativas, montado no final da década de 1970 pelo ex-ministro. A crise do petróleo, com a elevação do preço do produto pelos países da Organização Produtora de Petróleo (OPEP), a partir de 1973, teria levado à criação desse grupo. Como relata um de seus participantes:

295

(...) na época, nossa matriz energética dependia completamente do petróleo importado. Então, o ministro Delfim Neto resolveu montar um grupo de estudos para explorar fontes alternativas de energia (...) Eu comecei aqui estudando a importância dos xistos e oleísmos na extração do petróleo. Foi a minha dissertação de Mestrado. Mas atualmente no Brasil ninguém sabe o que

¹⁵⁶ Vários outros técnicos mencionaram essas dificuldades no livro comemorativo dos 40 anos do Ipea. Vejam-se, por exemplo, os depoimentos de Francisco de Almeida Biato (p. 90) e Roberto Cavalcanti de Albuquerque (p. 191)

é isso. E engraçado que voltou a moda de estudar isso nos Estados Unidos e, aqui no Brasil, as pessoas acham uma coisa jurássica. Então, depois de uns dois anos que eu estava trabalhando com isso no Ipea, perdeu a força. O próprio Delfim deixou de ser ministro (TP, 10/09/2015).

A atuação nesse grupo exigia maior expertise em modelagem matemática, estatística, econometria, o que forçou uma relativa renovação dos quadros. Dois assessores de Delfim, Luís Paulo Rosenberg e Ibraim Eris, foram encarregados de contratar novos funcionários para o Ipea e, nesse processo, foram incorporados nomes como os de Ricardo Paes de Barros, Lauro Ramos etc. (Entrevista com TP, 19/05/2015; Entrevista com TP, 10/09/2015). Esse grupo de trabalho sobre energias alternativas será fundamental, mais tarde (como veremos no capítulo 6), para o desenvolvimento dos estudos, pesquisas e, posteriormente, das políticas de governo acerca da pobreza e das desigualdades sociais.

296

O III PND manteve uma retórica desenvolvimentista, “democrática” e “inclusiva”, propugnando altos índices de crescimento – com aumento de investimentos, da produção e do emprego - e um combate progressivo à inflação. Assim como o I e o II PND, também foi aprovado pelo Congresso, no início de 1980, mas a propaganda em torno dele foi significativamente menor, como que a revelar a falta de confiança do governo nas medidas propostas (Oliveira, 1994). O crescimento exponencial da inflação, a partir do final da década de 1970, o descontrole das contas públicas e a crise de legitimidade que começava a rondar o regime levaram a um abandono real de suas metas e a um relativo ostracismo do Ipea.

O planejamento durante a “Nova República” até 2002

Entre o início da chamada Nova República e o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, o Ipea teve onze presidentes (Anexo 1),

sendo que um deles, Andrea Calabi, exerceu o cargo duas vezes (mas somente porque pôde dividir suas funções com Fernando Rezende, a partir de 1995, como veremos). Durante todo esse período, a importância do “planejamento” diminuiu, o que não significa sustentar que o Ipea tenha perdido relevância ou se tornado inexpressivo.

Ao fim e a cabo, o Instituto soube se reinventar e se adequar aos novos tempos democráticos. De qualquer forma, cabe lembrar que o projeto de transição negociada, iniciada por Geisel, se tornou vitorioso, ocorrendo “por cima” – isto é, como um pacto que excluiu os setores populares – e lentamente, de forma a garantir que os militares não fossem responsabilizados por seus atos (O’Donnel e Schmitter, 1988). O desfecho do Regime, com a pactuação da candidatura de Tancredo Neves e sua vitória no Colégio Eleitoral, dilatou o período em que não houve escolha do presidente da República pelo voto popular: passaram-se 29 anos entre a eleição de 1960, que consagrara Jânio Quadros, e a de 1989, na qual saiu vencedor Fernando Collor de Mello (Oliveira, 1994).

A final do regime militar-civil, o Ipea idealizou outra contribuição, não necessariamente vista com bons olhos pelos governantes de então: produziu, durante o início dos anos 1980, uma série de estudos que demonstravam que o déficit público era muito maior do que o expressado pelos orçamentos governamentais. Esses estudos contribuíram para que, em 1985, fosse feita uma reforma visando unificar os orçamentos e explicitar o tamanho do déficit público. Nesse mesmo ano de 1985, foi criada, no âmbito da Seplan, a Comissão da Reforma Tributária, a maioria dos membros sendo oriunda do Ipea. A partir de 1986, Fernando Rezende (um dos técnicos de primeira hora da Instituição e seu Presidente entre 1995 e 1998, sobre o qual voltaremos a escrever), comandou essa Comissão, que trabalhou junto aos constituintes, na discussão do capítulo tributário da Constituição (D’Araújo; de Farias; Hippólito, 2005: 367).

Durante o governo Sarney (1985-1989), foi estabelecida toda uma nova estrutura institucional da administração pública federal, o que evidentemente teve consequências importantes sobre o planejamento

e o Ipea. Sarney herdara os acordos feitos por Tancredo, após sua morte inesperada e a transição negociada com os militares, além da derrota da emenda Dante de Oliveira no Congresso (por intermédio da qual ele negou, por maioria, a votação popular para Presidente da República, em 1984). O déficit de legitimidade era grande: além de não contar com a sagradação do voto, Sarney era uma figura política marcada por anos de vínculos com os militares e que não fazia parte das fileiras do partido que esperava desta vez governar: o Partido da Mobilização Democrática Brasileira (PMDB) (Kinzo, 2001).

Graves problemas nas contas públicas, taxas de inflação elevadíssimas,¹⁵⁷ moratória ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e quatro planos econômicos que, apesar de algum sucesso inicial, fracassaram (Cruzado 1 e 2, Bresser e Verão) foram a marca da política econômica do governo Sarney. Nesse período, o Brasil mudou de moeda duas vezes, passando de cruzeiro para cruzado e depois para cruzado novo. Contou, ainda, com quatro Ministros da Fazenda (Francisco Dornelles, Dílson Funaro, Bresser Pereira e Maílson da Nóbrega) e com três Ministros do Planejamento (João Sayad, Aníbal Teixeira de Souza e João Batista de Abreu) (Castro, L., 2005a).

298

Em relação às mudanças que afetaram mais diretamente o Ipea nessa segunda metade da década de 1980, destaca-se, em primeiro lugar, a criação, em 1988, através do Decreto nº 96.902, de 3 de outubro de 1988, de uma nova “Secretaria de Planejamento” no interior da SEPLAN.¹⁵⁸ Essa Secretaria passou a ser conhecida como “Seplanzinha” e, na medida em que não se diferenciava claramente do IPLAN/Ipea, houve confusões e o enfraquecimento deste último (D’Araújo; de Farias; Hippólio, 2005: 91-93;102-103; 131-132).

¹⁵⁷ Os índices de inflação tal como medidos pelos IPCA para o período entre 1986 e 2002 são os seguintes: 1986 -79,65%; 1987 - 363,41%; 1988 - 980,22%; 1989 - 1972,91%; 1990 - 1620,96%; 1991 - 472,69%; 1992 - 1119,09%; 1993 - 2477,15%; 1994 - 916,43%; 1995 - 22,41%; 1996 - 9,56%; 1997 - 5,22%; 1998 - 1,66%; 1999 - 8,94%; 2000 - 5,97%; 2001 - 7,67% ; 2002 - 12,53% (<http://www.r7.com/r7/media/2014/20140331-info-ditadura/20140331-info-ditadura.html>). Acesso em 06/07/2018)

¹⁵⁸ A SEPLAN passou a se chamar, pelo Decreto nº 94.159, de 31 de março de 1987, Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República.

Em segundo lugar, a Constituição, promulgada em 1988, criou uma nova arquitetura institucional, ampliou os espaços de participação popular e moldou a estrutura dos gastos públicos, estabelecendo percentuais obrigatórios para gastos sociais com a saúde (com a estruturação do Sistema Único de Saúde) e a educação. A nova Constituição estabeleceu a obrigatoriedade de um sistema em que o Planejamento Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Geral da União se estruturariam de forma a exigir um contínuo planejamento de gastos através de metas e programas que deveriam se ajustar a um cronograma rigoroso. Isto gerou uma demanda por serviços na qual o Ipea atuou, especialmente a partir do final da década de 1990. Antes disso, o PPA foi pouco efetivo (para uma análise das primeiras experiências do Ipea com o PPA, ver Rodrigues, 1990).

Mudaram, também, como consequência das exigências da nova Constituição, as formas de recrutamento de pessoal para o serviço das instituições da administração pública federal, passando a ser obrigatória a contratação via concurso público. Esta última mudança, em especial, atingiria em cheio o Ipea, levando a mudanças na composição do seu corpo de funcionários. Muitas vozes se levantariam contra essa exigência, a começar por Reis Velloso,¹⁵⁹ mas também vários outros técnicos. A própria ideia de “excelência” e de capacidade técnica, que já era constitutiva da marca Ipea, parecia ameaçada pelo nivelamento por meio de um concurso único. Essas piores expectativas não se realizaram, mas os mesmos só se deram a partir de 1995, o que amplificou a crise da Instituição nesse período.

Ainda em 1988, Sarney promulgou um novo Estatuto para o Instituto, através do Decreto No. 96.704, de 15 de setembro de 1988, o segundo Estatuto do Ipea. Entre 1988 e 2010, o Instituto teve sete outros Estatutos, como veremos.

¹⁵⁹ “Em 1988, seus funcionários passaram para o Regime Jurídico único, algo com o qual não concordo, pois considero importante não só a descentralização dentro da administração pública como também a diferenciação” (D’Araújo; Castro, 2005: 87).

Naquele de 1988 ficou estabelecida sua vinculação à Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR) e sua divisão em cinco subunidades: o Instituto do Planejamento (IPLAN), o Instituto de Pesquisas (INPES), o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC), a Diretoria de Administração e Finanças (DAF) e o Conselho Técnico (CT). Nesse momento, portanto, a estrutura ainda era basicamente a mesma herdada da ditadura militar-civil. Da mesma forma, as atribuições do Instituto foram mantidas praticamente inalteradas, não obstante o fato de que toda a estrutura de planejamento estivesse, na prática, naufragando em função da desorganização da economia. O Artigo 2º estabelecia que caberia ao Ipea:

Auxiliar a SEPLAN na elaboração e acompanhamento dos planos e programas governamentais e na coordenação do sistema nacional de planejamento; auxiliar a SEPLAN na elaboração das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos planos plurianuais de investimento e na articulação entre a programação e os orçamentos anuais e plurianuais; realizar e promover pesquisas aplicadas às áreas econômica e social.

300

O final da década de 1980 trouxe consigo, na esteira dos governos Reagan e Thatcher, nos EUA e Reino Unido respectivamente, da queda do Muro de Berlim e do Consenso de Washington,¹⁶⁰ uma maré neoliberal que se prolongou pela década de 1990 e ajudou a eleger Fernando Collor de

¹⁶⁰ (...) o Consenso de Washington, termo cunhado por John Williamson, correspondia a um conjunto de dez prescrições elaboradas a partir de discussões das principais instituições econômicas internacionais sediadas em Washington (FMI e Banco Mundial) para direcionar as reformas dos países em desenvolvimento, em particular os da América Latina, à luz de suas reformas estruturais internas e da transição do pós-Guerra Fria. As dez prescrições do Consenso de Washington eram: disciplina fiscal, direito de propriedade, privatização, desregulamentação, abertura comercial, atração ao investimento estrangeiro direto, taxas de juros favoráveis aos investidores estrangeiros e à poupança e taxas de câmbio variáveis adequadas ao mercado" (Pecequilo, 2012: 41).

Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Com isto, passou-se a pleitear a “diminuição” e o “enxugamento” do Estado, que se tornaram cláusulas pétreas do novo credo político e aprofundaram ainda mais a crise do “planejamento”.

Quando assumiu a Presidência da República, Collor iniciou um verdadeiro desmonte da administração pública federal. Seu governo foi um misto de aventuras políticas e rupturas fundamentais com o modelo de desenvolvimento que, com algumas modificações, se mantinha desde 1940-1950. Entre essas rupturas podemos citar a privatização de empresas estatais do setor industrial e a abertura comercial (Fausto, S., 2012: 475).

O plano Brasil Novo, que ficaria conhecido como *Plano Collor*, previa a extinção de 24 empresas estatais, a abertura econômica para o exterior, com a redução progressiva das alíquotas de importação, o congelamento de preços e salários, que passariam a ser reajustados conforme índices de inflação prefixados e também o bloqueio, por 18 meses, dos saldos em conta corrente e cadernetas de poupança que excedessem 50 mil cruzeiros. Essa última medida causou enorme insegurança e incerteza quanto aos rumos da economia, iniciando o processo de desgaste popular que culminaria, após acusações de corrupção, com seu afastamento da Presidência da República (Castro, L.B., 2005b).

No governo Collor foi criada, através da Medida Provisória nº 150 de 1990, a Secretaria de Assuntos Estratégicos, diretamente vinculada à Presidência da República (SAE/PR) (Heye, 2010). Collor foi, dessa forma, o primeiro Presidente a impor transformações mais significativas na estrutura da comunidade de informações herdada da Ditadura, assim como a propor repensar estrategicamente o país – consequência de suas diretrizes político-econômicas e de sua visão da relação entre o “Estado” e a “sociedade”, marcadamente distintas das anteriores.

A SAE/PR tinha a finalidade de assumir as funções do Serviço Nacional de Informações (SNI) e da Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (Saden), bem como integrar os órgãos essenciais da Presidência

da República ao lado da Casa Civil, do Gabinete Militar, da Secretaria Geral e da Secretaria de Comunicação (Heye, 2010). Ela se manterá, com mudanças, até 1998, quando Fernando Henrique Cardoso a extinguirá para ser recriada em 2007, já no início do segundo mandato de Lula.

A política econômica foi centralizada no novo *Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento*. Foram fundidas a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN-PR) com o Ministério da Fazenda e com o Ministério da Indústria e Comércio em um único Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP). Na prática, tal arranjo significou que o “planejamento” ficaria submetido aos ditames da política econômica.

302

O governo Collor é lembrado pelos técnicos do Ipea como o segundo momento problemático na história do Instituto, o mais dramático deles (o primeiro tendo sido a passagem de Delfim Neto pelo Ministério do Planejamento, ao final do regime militar-civil, como já pudemos observar). Entre outras coisas, Collor aplicou o *instituto da disponibilidade*, previsto na Constituição de 1988 e na Lei 8112/90. Esse mecanismo previa o afastamento do funcionário público, em caso de extinção do cargo ou declarada a sua desnecessidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço. O governo alardeava o corte de 30% dos cargos da administração direta, tornando amarga a rotina nas repartições públicas em função da dolorosa espera em torno dos nomes incluídos nas listas que se sucediam. Com receio de perderem seus cargos e a aposentadoria integral, muitos funcionários públicos optaram por se aposentar nesse período (Maia, B., 2019: 60-61).

Pegamos um período muito difícil, porque salário ainda muito baixo, oriundo do governo Collor, e as condições de trabalho ficaram bastante deterioradas institucionalmente (...) As pessoas totalmente desmotivadas, desvalorizadas. (...) Em 1993, tínhamos saído do desgaste da extinção, mas continuávamos ainda no desgaste da remuneração e no desgaste da gestão, da infraestrutura de gestão. A partir de 1993, o plano real veio em 1994, em

julho de 1994, eu acho, criou-se um pouco mais de espaço para que pudéssemos trabalhar; a remuneração, em dezembro de 1994, tivemos um primeiro upgrade no salário, na remuneração, isso trouxe um certo alívio, e as condições de trabalho começaram a melhorar (TP, 10/04/2015).

O Instituto chegou a estar seriamente ameaçado de extinção, sendo salvo pelo entrelaçamento entre a percepção da capacidade técnica de seus funcionários (e, portanto, sua utilidade para a gestão dos governos) e a influência política que muitos alcançaram em função dela. A rede de contatos que o Ipea progressivamente construiu, e que se espalhava por diversos ministérios e órgãos técnicos (com quem o Instituto trabalhara ou aos quais havia emprestado quadros técnicos), bem como por diversos líderes políticos, garantiu sua permanência em tempos de instabilidade.

Mas com o governo Collor houve um risco concreto de acabar com o Ipea, em 1990. Segundo consta, o Antonio Kandir, que trabalhava no Ministério da Economia, que era um professor importante da UNICAMP, sabia da importância do Ipea e aí aceitou a função de presidente do Ipea e aparentemente isso ajudou a salvar a gente da extinção. O governo Collor foi um furacão, em todos os sentidos, mas inclusive da administração pública. Naquele momento, por exemplo, praticamente todos os funcionários que estavam cedidos a outros órgãos de governo, e o Ipea sempre teve muitos funcionários, pela experiência, pela qualificação, o Ipea sempre teve muitos funcionários cedidos pra outros órgãos, a grande maioria teve que voltar para o Ipea e se alocar, do jeito que deu (TP, 04/06/2014).

303

O próprio Antonio Kandir, que se tornou Secretário de Política Econômica do governo Collor, subordinado à Ministra Zélia Cardoso de Mello relatou:

De fato, na lista de possibilidades de ajuste, o Ipea poderia eventualmente ser extinto. Mas eu achava que, para se fazer um trabalho de desenvolvimento, composto do programa de reformas mais detalhado, o programa de política industrial e de comércio exterior, era importante ter não só a Secretaria de Política Econômica com essas preocupações, mas uma estrutura de apoio como é a do Ipea. Como de fato foi. Assim, assumi a secretaria e vinculei o Ipea a ela. Não o salvei apenas da extinção. Não sei se sabem, mas o Ipea foi dos poucos lugares onde não houve nenhuma demissão. Precisei dizer o seguinte: “O Ipea é uma instituição importante para a nação, só precisa trabalhar de uma maneira mais funcional”. Existiam o Inpes e o Iplan; havia várias instituições dentro do Ipea. Na época eu não podia dizer, mas não seria possível continuar com aquela estrutura, vários diretores (D'Araújo; de Farias; Hippolito, 2005: 317).

Kandir tinha sido membro do Ipea, entre 1976 e 1978 (trabalhando no sistema de acompanhamento do II PND) e no, mestrado na Unicamp, fora orientado por José Serra, frequentando o CEBRAP durante a década de 1980. Teve uma breve aproximação com o PT no início dessa década mas, em 1988, quando da fundação do PSDB, ingressou nesse partido. Sua tese de doutorado, também sob orientação de José Serra, versou sobre os “componentes endógenos de aceleração da inflação” e recebeu o prêmio de melhor tese de doutorado da Associação de Pós-Graduação em Economia (ANPEC) (Kandir, 1989). Este trabalho ficou bem conhecido, e as equipes técnicas de alguns candidatos começaram a elaborar propostas a partir de diagnósticos parecidos com os apontados por ele. Após a vitória de Collor, Kandir foi chamado por Zélia Cardoso de Mello, a quem “conhecia muito pouco, basicamente de um seminário ou outro” para participar de reuniões que se tornariam o embrião do programa de governo do recém-eleito. Aceitou, e sua participação evoluiu a ponto de assumir um importante cargo na hierarquia econômica do governo (D'Araújo; de Farias; Hippolito L., 2005: 313-315).

Após uma luta surda, mas efetiva e rápida, Kandir e seus aliados conseguiram manter o Ipea vivo, mas às custas de importantes alterações em sua estrutura interna e um claro rebaixamento de suas atividades de planejamento. O novo Estatuto promulgado por Collor de Mello, o Decreto N. 99.260, de 17 de maio de 1990, estabelecia, em primeiro lugar, uma mudança significativa no nome da Instituição, além de sua vinculação ao recém-criado *Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento: o Instituto de Planejamento Econômico e Social* passou a denominar-se *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, mas sua sigla permaneceu inalterada (Art. 1). Além da clara diminuição no escopo de tarefas e atribuições -

(...) com a finalidade de auxiliar o Ministro de Estado da Economia, Fazenda e Planejamento na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividade de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial (Art. 2).

305

- a estrutura funcional foi esvaziada, de forma que só se manteve subordinada à Presidência, além da Administração, uma “Diretoria Técnica”, e foram extintos o IPLAN e o INPES. Quando assumiu a tarefa de manter o Ipea, Kandir logo percebeu que, no calor da luta política que se seguiria, ainda que saísse vitorioso, não conseguiria manter intacta a estrutura.

O que estava em jogo naquele momento, em termos mais amplos, era um deslocamento do “planejamento” para as “políticas públicas”, construto central às novas formas de governabilidade que emergiam no período. Já sinalizamos os pontos de contato entre a emergência da noção de “ciência da administração pública” e as “políticas públicas”. Ambas constroem sua legitimidade na possibilidade e na necessidade de uma administração pública neutra, apolítica, baseada numa estrutura técnico-hierárquica presidida por metas, valores e objetivos “racionais”. A noção de “políticas públicas” permitiu, entre outras coisas, a operacionalização da separação entre a “política econômica” e as “políticas

sociais”, seccionando aquilo que constituía a própria unidade das políticas de planejamento.

Para além das disputas entre o “novo planejamento democrático” e sua oposição ao “velho planejamento, centralizado e dirigista” que seriam rotineiras a partir de então (veja-se, por exemplo, a fala de Aspásia Camargo a seguir), as “políticas públicas” sinalizavam o novo horizonte prático e simbólico de coordenação das ações do Estado. O neoliberalismo das décadas de 1980 e 1990 teve um importante papel nesse enfraquecimento da perspectiva do planejamento como forma de ação. Não se trata, de forma alguma, de um retorno ao liberalismo clássico com sua mitologia da livre competição; ao contrário, o neoliberalismo constrói todo um processo de governar baseado nos princípios formais da economia de mercado e na permanente vigilância e intervenção para que os mecanismos concorrenciais possam assumir o papel de reguladores (Foucault, 2008a: 199).

306

Esse deslocamento do “planejamento” para as “políticas públicas” aparece tanto nos documentos (inclusive nos Estatutos) quanto nas entrevistas que realizamos. O novo vocabulário e as práticas discursivas consequentes vão descortinando novas formas de ação.

(...) a compreensão de que o Ipea é um órgão com altíssima credibilidade na administração pública federal traz certa preocupação, nós temos uma preocupação com os dados e resultados de pesquisa em que a gente produz, resultado de pesquisa não significa dizer “produzir pesquisas mais ou menos” não se trata disso, significa o fato de que a coisa que você diz potencialmente se torna um dado oficial que as pessoas podem consumir, isso pode destruir políticas públicas (TP, 06/06/2014).

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, criar novos programas, avaliar, monitorar, tudo isso (TP, 17/04/2020).

Tento pegar questões de cunho econômico que estão na ordem do dia da agenda ambiental e tento fazer uma formalização (quantitativa), de alguma maneira pra dar respostas que influem em políticas públicas (02/06/2014).

A corroborar este importante deslocamento, temos também o lançamento, em 1989, do primeiro número da revista *Planejamento e Políticas Públicas*. Embora ela seja formalmente dedicada a “promover o debate nos campos do Planejamento e das Políticas Públicas”, uma simples consulta aos números publicados evidencia a maior importância das segundas em relação ao primeiro (a revista encontra-se atualmente no seu número 52 <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/archive>. Acesso em 04/03/2020).

307

Retomemos nosso fio cronológico. Itamar Franco (1993-1994) que, por uma série de contingências, se tornaria vice de Collor de Mello e que assumiu quando de seu *impeachment*, em 29 de dezembro de 1992, não mostrou a mesma sanha privatista que seu antecessor, mas manteve, em termos gerais, o programa de privatizações (a Companhia Siderúrgica Nacional, com toda a sua simbologia, foi privatizada em 1993) (Lemos e Carneiro, 2014).

Itamar iniciara sua carreira política no MDB mineiro, alinhando-se com posturas nacionalistas e simpáticas à presença do Estado em setores fundamentais da economia. A proximidade de sua posse despertou apreensão entre os setores que defendiam as reformas de cunho liberal e a abertura da economia, apreensão esta que lhe foi transmitida pelo então senador Fernando Henrique Cardoso. Itamar iniciou, então, por intermédio do senador Albano Franco (PRN-SE), presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), e em declarações à imprensa, uma campanha com a intenção de negar sua identificação com postulados nacionalistas e estatizantes, afirmando-se simpático ao ideário neoli-

beral (Lemos e Carneiro, 2014).

Após o momento crítico da presidência de Collor, a reconstituição do Ipea teve início no governo Itamar Franco. A persistente desorganização da economia, das contas públicas e o descontrole da inflação (a inflação anual em 1993 chegou a quase 20.000%) levaram ao crescimento da pobreza e da desigualdade no país. Nesse contexto, foi elaborado aquele que ficou conhecido como “o Mapa da Fome” e que surgiu, em 1993, a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada pelo sociólogo Betinho.

308

O “Mapa da Fome” foi o resultado do trabalho de uma Comissão Especial formada para propor medidas de combate à fome, ao desemprego e à recessão pela Presidência da República. A Comissão era composta por Betinho, por membros de ONGs e do governo, com o Ipea à sua frente, e elaborou um documento que foi apresentado ao Presidente da República com um plano de ação imediato, ao mesmo tempo em que propôs a criação do Conselho de Segurança Alimentar (Consea), encarregado de elaborar uma proposta orgânica de combate à fome que não se restrinisse a políticas assistenciais e emergenciais. No capítulo sobre as políticas de combate à fome e à pobreza voltaremos, com mais detalhes, a tais desenvolvimentos. Por ora, interessa destacar que o Ipea se tornou um aliado importante do governo Itamar Franco na luta por legitimidade, mas através das “políticas sociais”, e não do “planejamento” – esse último esvaziava-se claramente a partir da segunda metade da década de 1980, como já observamos.

Não foi à toa, portanto, que através do *Decreto Lei 1.248, de 20 de setembro de 1994*, Itamar publicou um novo Estatuto do Ipea, além de um “Quadro de Cargos e Funções de Confiança” que fortaleceu significativamente a Instituição (inclusive com o início da recuperação salarial a partir de funções gratificadas). De acordo com esse Decreto, o Ipea voltou a ser vinculado à (recriada) Seplan (Art. 1) e sua estrutura interna passou a contar com quatro diretorias, assim estabelecidas: Diretoria de Pesquisa; Diretoria de Políticas Públicas (é a primeira vez que uma Diretoria assume tal título); Diretoria de Treinamento para o Desen-

volvimento Econômico e Social e Diretoria de Projetos Especiais (Art. 4). Esta foi a primeira estrutura organizacional distinta daquela legada pelo regime militar-civil, após a crise do governo Collor.

Aspásia Camargo, socióloga, esteve à frente do Ipea durante o governo Itamar Franco. Estimulou a atuação do Instituto no programa de combate à miséria e à fome. Junto com Andrea Calabi (1995-1996) e Fernando Rezende (1996-1999), sobre os quais voltaremos a falar mais adiante, foi, no nível da Direção do Instituto, a responsável por recuperar a instituição e também por tentar redefinir seu papel num momento de questionamento das funções tradicionais do “planejamento”. A comemoração dos 30 anos do Ipea, em 1994, no auditório do BNDES, no Rio, serviu de palco para essa discussão. Deixemos a palavra à própria Aspásia:

309

(...) a reunião foi presidida por Pérlio Arida, presidente do banco à época. Economista brilhantíssimo, ninguém pode negar isso, Pérlio Arida declarou que o planejamento era coisa do passado e exaltou a economia de mercado. De fato, ele estava criticando o velho planejamento centralizado e dirigista. Respondi, em meu discurso, que entendia as ponderações do presidente do BNDES, mas discordava porque o planejamento hoje era outro. Se todas as grandes empresas multinacionais fazem planejamento estratégico, não há razão para deixar o Estado sem rumo, sem metas definidas e à margem de qualquer previsibilidade (D'Araújo; de Farias; Hippolito, 2005: 352-353).

Aqui aparecem de maneira explícita a defesa e a fundamentação de uma concepção ou inflexão distinta acerca do “planejamento”. Enfrentando diretamente o passado autoritário e centralizador do regime militar-civil e emulando as práticas das empresas privadas contemporâneas, Camargo reconceitualizou a ideia do planejamento como “estratégico” para a definição dos rumos futuros. Sugeria, assim, que o “novo planejamento democrático” deveria se opor ao “velho planejamento, centra-

lizado e dirigista”, o que não é muito diferente do que viria a ser retomado por Fernando Henrique Cardoso e Bresser Pereira, como veremos a seguir.

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) elegeu-se, em larga medida, a partir da popularidade que adquiriu com o Plano Real, lançado em fevereiro de 1994, no governo Itamar, quando era Ministro da Fazenda. Uma sofisticada arquitetura econômica foi acionada. Foi criada uma nova moeda - o Real - após um período de transição no qual uma Unidade de Referência de Valor (URV) foi adotada, vinculada ao dólar com paridade. A URV servia para estipular os salários e os preços na economia, mas não como meio de pagamento. O Plano Real logrou, por meio de ajustes e pactuações progressivas, sem congelamento de preços, derrubar a inflação (Giambiagi, 2005a; Amann e Baer, 2010). Já a partir do segundo semestre de 1994, os índices caíram drasticamente - 6,84% em julho, não chegando a 3% ao mês até o final do ano (<http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>. Acesso em 22/10/2018).

310

Embora tivesse uma trajetória de atuação à esquerda no espectro político, tendo sido fundador do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), FHC governou com uma base parlamentar em geral bastante conservadora, a começar pelo Partido da Frente Liberal (PFL), que contribuiu com seu vice, Marco Maciel, para este mandato (D’Incao; Martins, 2010). Sua aposta foi num governo que realizasse, ao mesmo tempo, uma agenda privatista (lida, por muitos como “liberal”, não obstante as imprecisões dessa associação quando considerada à luz da história da nossa formação social) e uma agenda social-democrata, capaz de fortalecer a capacidade de atuação na área social (Fausto, S., 2012: 481-482).¹⁶¹

Foram mantidos a abertura para o capital exterior e o programa de privatizações (a privatização da Vale do Rio Doce, a maior mineradora do país, tornou-se um símbolo do governo FHC), paralelamente à estrutu-

¹⁶¹ Para uma análise da “era FHC”, conferir o excelente trabalho de D’Incao e Martins, 2010, especialmente a “Segunda parte: políticas públicas setoriais do governo FHC”, pp. 127-420, e também Lamounier e Figueiredo, 2002.

ração de uma rede de assistência social que se adensou sobretudo a partir do segundo mandato – mas fundamentalmente estruturada em torno de prestações de serviço pelo chamado terceiro setor (Lamounier; Figueiredo, 2002). Fernando Henrique Cardoso deu início também a uma série de iniciativas em torno de reformas na administração pública federal. Seu argumento era o de que o Estado deveria ser mais enxuto e eficiente, enfocando suas ações de forma mais precisa, através de uma “reforma gerencial”, como a chamou Bresser Pereira, um dos principais colaboradores de FHC, além de acadêmico prestigiado. Essa reforma buscava inspiração na administração das empresas privadas e visava conferir ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. Ela pressupunha a existência de um regime “democrático”, deixando claros o caráter político da administração pública e a centralidade dos mecanismos de controle da atividade econômica e da representação (Bresser Pereira, 2000: 24). O “planejamento” das ações se daria menos em termos da intervenção na economia e mais em termos da regulação dos setores de atividade e da otimização dos recursos (Bresser Pereira, 1996: 269-294).

311

Expressão maior desse programa e dessas iniciativas foi a (re)criação, já em 1995, do Ministério da Administração e Reforma do Estado, confiado à Luiz Carlos Bresser Pereira, que sustentou a tese de que o governo FHC possuía uma orientação “social-liberal”. O “social-liberalismo” tomaria emprestado do paradigma neoliberal sua orientação para o mercado e a crença de que as funções do Estado haviam sido severamente distorcidas, mas não preconiza o Estado “mínimo”. Entendendo que ele continua possuindo um importante papel econômico na sua complementaridade ao mercado - de forma que ambos possam garantir poupança e investimento adequados, uma alocação de recursos eficiente e uma distribuição de renda mais justa – defende uma reforma que recupere sua solvência, transforme sua administração e redefina seu modo de intervenção na economia (Bresser Pereira, 1996: 20-21).

De acordo com Bresser Pereira, essa reforma gerencial teria sido vitoriosa já em 1997 (substituindo o modelo burocrático antes prevalente), e as principais instituições necessárias para sua implementação te-

riam sido aprovadas ou estariam em processo final de aprovação pelo Congresso, mas o MARE não possuía poder suficiente para sua implementação. Bresser passou a defender que este último se integrasse ao Ministério do Planejamento, com o argumento de que somente um ministério que controla o orçamento público teria poder suficiente para implementar a reforma. Essa proposta foi aceita por FHC, que contou com um Ministério do Planejamento e Orçamento, entre 1995 e o início de 1998, e com um Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de maio de 1999 até o final do seu governo. Sempre segundo Bresser, o MPOG passou a implementar a reforma gerencial, “(...) usando como instrumentos básicos o orçamento anual da República e, em especial, o Plano Plurianual, PPA” (Bresser Pereira, 2000: 9-10).

312

O plano plurianual assumiu maior importância a partir daquele momento, que corresponde ao início do segundo mandato de FHC. As raízes da inérgia governamental quanto ao plano plurianual tinham suas origens na Constituição de 1988 que, ao determinar que uma lei complementar estabeleceria as normas para “a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual” (art. 165, § 90, 2) evidenciava o descaso para com o processo de planejamento governamental (Garcia, R., 2000: 18).

É claro que o processo hiperinflacionário e suas consequências desestabilizadoras, que vinham avançando desde o final do regime militar-civil, criavam uma verdadeira nuvem de fumaça que embotava a clareza necessária às atividades de “planejamento”; uma vez dispersa a nuvem em questão, melhores condições se apresentavam para a causa. Em 28 de outubro de 1998, FHC assinou finalmente o Decreto no 2.829, que estabelecia normas para a elaboração e a gestão do Plano Plurianual (PPA) e dos Orçamentos da União. Logo em seguida, o Ministério do Planejamento e Orçamento emitiu uma Portaria estabelecendo conceitos necessários para operacionalizar as normas do Decreto n. 2.829. Esses dois instrumentos estabeleceram os marcos da reforma do sistema de planejamento e orçamento públicos, criando uma estrutura normativa e institucional que serviu de base para uma requalificação das atividades do Ipea (Garcia, R., 2000: 21; 38-39). A partir de então, as contri-

buições para os PPA, articulados à LDO, passaram a constituir um dos eixos da atuação do Instituto e seus TP.

Alguns técnicos do Ipea não têm, no entanto, uma visão tão positiva do PPA e de seu papel:

Se o Brasil não planeja, o Ipea não planeja. Com a constituição, foi dado algum poder a estados e municípios, educação básica, saúde. E aí passa para um momento que não era mais o que Brasília quer, houve um processo de descentralização. A outra face é o fim do planejamento como a gente conhecia na década de 50, o que temos hoje é o PPA que o governante tem que apresentar no primeiro ano de governo, não tem planejamento, o ministério do planejamento na planeja nada, executa. Qual a estratégia de longo prazo do país? Não tem, é um sem rumo (TP, 27/03/2015).

Quanto à agenda dos governos FHC para o Ipea, ela significou a continuidade do fortalecimento institucional iniciada no governo Itamar e a redefinição de suas ações e de seu foco. Sem contratar novos funcionários desde 1988, o Instituto estava envelhecido, esvaziado (com muitos quadros competentes emprestados para outras repartições da administração pública federal) e sem rumo definido.

O fortalecimento institucional consubstanciou-se tanto na ampliação das diretorias e na contratação de técnicos (com atualização salarial) quanto na nova localização no interior do organograma da administração pública federal.¹⁶² Com efeito, logo no início do governo, através do

¹⁶² Os organogramas administrativos merecem uma reflexão mais cuidadosa por parte de uma antropologia das instituições, como já sugerimos anteriormente (no capítulo 2), ao notar que possuem uma natureza expressiva e pragmática que possibilita, inclusive, que diferentes formatos organizacionais sejam apresentados pela mesma instituição quando esta última lida com diferentes públicos ou contextos – sem que essa ambivalência seja vista como contraditória ou mesmo tematizada. Tais organogramas são antes a expressão de correlações de forças entre os grupos e facções que procuram ampliar seus espaços de atuação e poder do que, como pretendem seus ideólogos, a expressão de uma máquina racional-burocrática.

Decreto 1.361, de 1 de janeiro de 1995, o Ipea voltou a estar vinculado ao recém-criado Ministério do Planejamento e Orçamento.

No início de seu governo, FCH nomeou Andrea Calabi, que já havia sido Secretário Geral da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e Presidente do Ipea entre 1985 e 1986. Calabi, que se tornara Secretário Executivo do Ministério do Planejamento e Presidente do Ipea, afirmou ter chegado à conclusão de que, dadas as exigências de funcionamento dos dois órgãos, seria impossível exercer a direção de ambos os órgãos simultaneamente. Nomeou então Fernando Rezende, que havia sido “presidente de fato” do Ipea, em 1995, para capitaneiar a instituição, em 1996. Segundo Calabi, tal separação teria sido resultado do amadurecimento institucional do Ipea e da capacidade de discernimento de seus técnicos (D’Araújo; de Farias; Hippolito, 2005: 230-231). Esta não é, entretanto, uma interpretação consensual, para dizer o mínimo. Muitos técnicos, inclusive alguns com quem conversamos, lembraram que essa separação teria apartado o Instituto do planejamento.

- 314 Mesmo com todas as limitações pós-ditadura militar-civil, a ligação Ipea-planejamento havia se mantido (Reis Velloso, relembremos, afirmava ser este um arranjo destinado a evitar incongruências no planejamento entre as duas instituições).

Fernando Rezende da Silva, que sucedeu a Aspásia Camargo, é um dos mais antigos técnicos do Instituto, tendo ingressado na Instituição quando da criação do EPEA, levado por Reis Velloso. Fez toda a sua carreira no Ipea e se especializou em economia do setor público, escrevendo sistematicamente sobre o assunto (ver, p.ex., Silva, 1971 e 1976). Em 1991, ele já havia se aposentado e, até 1994, dedicou-se a consultorias para o setor privado e, em menor medida, para o setor público. José Serra, que se tornara o primeiro Ministro do Planejamento de FHC, convidou-o para a presidência do Ipea. Segundo o testemunho de Fernando Rezende, Serra “(...) sempre teve e continua tendo uma percepção muito forte de que o Estado brasileiro precisa planejar, precisa ter visão de futuro”, o que teria levado a um forte compromisso com a revitalização do Instituto (D’Araújo, Farias e Hippolito, 2005: 364; 370-371). Rezende era o homem certo no momento certo: conhecia profundamente a

instituição e era comprometido com a visão do governo FHC acerca da reforma do Estado.

Rezende realizou, até 1999, uma gestão proativa, como indicam suas ações, que visavam tanto a revitalização do quadro técnico quanto a re-organização institucional. Quanto à revitalização do quadro de pessoal, houve um trabalho de atração de novos técnicos que culminou na realização de três concursos (1995, 1996 e 1997) e na contratação de 108 novos técnicos. Algo semelhante só aconteceria novamente na história do Instituto entre 2004 e 2008 – portanto, já nos governos do PT, com a contratação de 141 novos técnicos (Ipea, 2009):

315

(...) aí houve uma política do Fernando Rezende, teve uma política superinteressante de revitalizar o Ipea. Então, nessa época, o presidente do Ipea convidou bolsistas das principais universidades para ir para Brasília e desenvolver seu projeto de pesquisa. Eu trabalhava como assistente de pesquisa, mas era uma estagiária de luxo quase, um pouco mais sofisticada. Era completamente subordinada, seguia um padrão, não podia fazer nada diferente do resto. Mas, em Brasília, não, a oportunidade era fazer a própria pesquisa, então o Fernando Rezende conseguiu os melhores alunos dos melhores centros, porque a ideia dele era que a gente fosse pra lá e continuássemos quando fizéssemos o concurso, e isso funcionou super bem. Muitos bolsistas acabaram entrando, todo mundo era excelente aluno, então atualmente muitos diretores são técnicos que entraram dessa forma (TP, 06/08/2014).

Após confirmar a localização do Instituto no interior do Ministério do Planejamento e Orçamento, (Art. 1) estabelecia-se, no Art. 2, que:

O Ipea tem por finalidade 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 e, em especial:

I - subsidiar o Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento na formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas (grifo nosso) de médio e longo prazos, e de planos, programas e projetos de desenvolvimento econômico e social; II - realizar atividades de pesquisa aplicada visando ao aperfeiçoamento dos processos de gestão e de planejamento econômico e social; e III - executar atividades de treinamento, aperfeiçoamento e capacitação de pessoal para a pesquisa e o planejamento econômico e social.

Na estruturação interna, foram estabelecidas seis diretorias (Diretoria de Administração e Finanças; Diretoria de Política Regional e Urbana; 316 Diretoria de Política Social; Diretoria de Pesquisa; Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento), aí incluída novamente a *Diretoria de Planejamento e Políticas Públicas* (Art. 4). A esta última competia “(...) promover estudos e diagnósticos para formulação e avaliação de políticas públicas e programas governamentais, voltados para o desenvolvimento de processos de planejamento compatíveis com a realidade econômica e a descentralização político-administrativa do país” (Art. 8).¹⁶³

No estatuto seguinte, de 1999, as “políticas públicas” alcançaram uma importância e um detalhamento ainda maior. O Artigo 2 estabelecia (os grifos são nossos):

O Ipea tem por finalidade realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento re-

¹⁶³ No estatuto de 1994, as “políticas públicas” não foram alçadas a uma das finalidades ou objetivos do Instituto, competindo à Diretoria de Políticas Públicas “(...) executar e promover atividades de formulação, acompanhamento de planos, programas e políticas governamentais, bem como estudos necessários a essas atividades” (Art. 13).

sultante; dar apoio técnico e institucional ao Governo na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento e oferecer à sociedade elementos para o conhecimento e a solução dos problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro, consubstanciadas nos seguintes tópicos: I - pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos econômicos e sociais brasileiros; II - análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais da economia e da sociedade brasileira; III - estudos prospectivos de médio e longo prazo; IV - fornecimento de subsídios técnicos para a formulação de políticas públicas e para a preparação de planos e programas de governo; V - análise e avaliação de políticas públicas, programas e ações governamentais; VI - capacitação técnica e institucional para o aperfeiçoamento das atividades de planejamento, avaliação e gestão; e VII - disponibilização de sistemas de informação e disseminação de conhecimentos atinentes às suas áreas de competência.

Não obstante a complementaridade que estes documentos do Ipea atribuem ao “planejamento” e às “políticas públicas” (assim como a revista lançada em 1989), cabe deixar claro, mais uma vez, que vários técnicos com quem conversamos veem a disseminação da concepção de “políticas públicas” mais como um ataque e/ou um enfraquecimento do “planejamento”. As “políticas públicas” seriam, nesse entendimento, uma espécie de rebaixamento das atividades de “planejamento”, que demandariam uma perspectiva de longo prazo. Mais uma vez retorna aqui a dimensão temporal como componente essencial do planejamento.

Em 1999, o governo FHC promulgou ainda, em seu segundo mandato, outro Estatuto (Decreto Lei 3.260 de 24 de novembro de 1999) – o quinto em onze anos, se tomarmos como marco o Estatuto sancionado por

Sarney, em 1988 – reafirmando a vinculação do Ipea ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Art. 1) e estabelecendo uma divisão em seis diretorias: Diretoria de Administração e Finanças; Diretoria de Estudos Setoriais; Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos; Diretoria de Estudos Sociais; Diretoria de Estudos Macroeconômicos; Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento (Art. 4).

O que embasou este novo Estatuto, essa é a nossa interpretação, foram as grandes mudanças internas decorrentes dos concursos realizados. A incorporação dos mais de cem novos técnicos à casa levou a uma reordenação dos interesses de assessoria e pesquisa da Instituição. Sendo assim, a Diretoria de Planejamento e Políticas Públicas desapareceu, não obstante a importância crescente que a expressão “políticas públicas” continuou a ter para o Ipea. A criação da Diretoria de Estudos Macroeconômicos (DIMAC) também significou uma força institucional que deu expressão a trabalhos de pesquisa e assessoria realizados em torno da macroeconomia, uma forte tradição no Instituto desde seus

318 primórdios.

No final do século XX, o Ipea era uma Instituição muito diferente do que fora no início da “Nova República” ou ao final do regime militar-civil. Renovado e ampliado em seus quadros, retomava o prestígio estabelecido durante o regime militar-civil e que fora arranhado entre o início da década de 1980 e a década posterior, mas agora com nova estruturação e nova concepção de suas atividades. Um TP que ingressou na instituição pelo concurso de 1997 e que atua na área de saúde coletiva (com formação em economia) refere-se à “liberdade de crítica”, afirmando um novo “papel” da Instituição:

Porque o Roberto Martins ainda é o segundo ano do governo Fernando Henrique. E você, nessa época, realmente tinha um papel muito de think thank¹⁶⁴ da

¹⁶⁴ Essa categoria classificatória foi utilizada por vários ipeanos para mencionar a especificidade do Instituto. O capítulo 2, ao qual remetemos aqui, procura, entre outras coisas, explorar os sentidos dessa categoria a partir de suas falas e de outros registros.

instituição, então tinha uma liberdade relativa, pelo menos na área da saúde. Na área macroeconômica, tenho mais dificuldade de te dizer, mas acho que havia um alinhamento maior do governo de Fernando Henrique com a diretoria macroeconômica da casa, mas sempre houve críticas, sempre houve liberdade. Só que, nesse momento, aqui tinha uma tradição mais social liberal, mais cristalizada, mais social liberal (...) (TP, 05/06/2015).

O “planejamento democrático” dos governos do PT

Entre 2003 e 2015, durante os governos do PT, o Ipea teve seis presidentes (Anexo 1), foram promulgados dois novos Estatutos - um em 2003 (*Decreto Lei 4.745 de 16 de junho*) e outro em 2010 (*Decreto Lei 7.142 de 29 de março*) - e realizados dois concursos, um em 2004 (com 21 vagas, apenas para Técnicos em Desenvolvimento e Administração e Assessores Especializados), outro em 2008 (com 80 vagas; 62 para Técnicos em Pesquisa e Planejamento; dez para Técnicos em Desenvolvimento e Administração e oito para Analistas de Sistemas). Destes seis presidentes, os dois primeiros (Glauco Arbix e Luís Henrique Proença) e o último (Jessé Souza) eram sociólogos de formação; Pochman, Néri e Soares são economistas de formação.

319

Durante esse período, o Ipea continuou a trajetória de recuperação da crise e de fortalecimento institucional. O que particularizou esse momento, da perspectiva que nos interessa, foi a tentativa de (re)colocar o “planejamento” no centro das ações, agora em moldes “democráticos e inclusivos”. O Ipea sofreu inúmeras transformações para se adequar a tal objetivo amplo, atuando tanto junto aos planos e programas de desenvolvimento quanto ao Planejamento Plurianual e ao Orçamento.

De uma perspectiva mais ampla, a coligação de forças que chegou ao governo federal com o presidente Lula possuía semelhanças e diferenças com a era FHC. Em relação às diferenças, há que se sublinhar que a base

de apoio aos governos do PT era de corte popular, lastreada no chamado novo sindicalismo das décadas de 1970 e 1980 e nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica (por outro lado, o componente marxista derivado das organizações de vanguarda, que havia sido um terceiro componente formativo, tinha um corte nitidamente de classe média) (Meneguello, 1982).

Esses componentes foram sendo sucessivamente transformados pelas experiências de participação, pelas vitórias e derrotas nos processos eleitorais das décadas de 1980 e 1990. Se o PT foi derrotado nas eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998, soube, ao mesmo tempo, construir uma extensa rede de vereadores, deputados, senadores e governadores que prepararam suas vitórias posteriores em 2002, 2006, 2010 e 2014. Nesse processo, é preciso reconhecer, houve um afastamento das direções partidárias em relações às bases populares e a formação daquilo que Singer (2012) denominou um “reformismo fraco”, a base de massas do “lulismo”.

320

O programa de governo que ganhou as eleições presidenciais de 2002, era, portanto, claramente mais brando do que aqueles das eleições anteriores e mais brando do que o programa do PT. Além do programa suavizado, a campanha de Lula fez questão de trazer a público duas notas sobre temas críticos da gestão macroeconômica ainda antes das eleições daquele ano. Na primeira, a conhecida “Carta ao Povo Brasileiro”, de 22 de junho, comprometeu-se a “preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destruia a confiança na capacidade do governo de honrar seus compromissos” – abraçando, na prática, a política fiscal bem-sucedida do governo FHC. Na segunda, de 8 de agosto – “Nota sobre o acordo com o FMI” – comprometeu-se a respeitar o acordo com o FMI, negociado ao final do governo FHC (Giambiagi, 2005b: 202).

O ideário do governo passou a ser, assim, o “desenvolvimento inclusivo” ou “novo desenvolvimentismo” (ainda que esses termos se prestem a muitos entendimentos e a apropriações distintas) e não mais o “enxugamento”/“eficácia” do Estado, que materializaram o hibridismo entre

o “(neo)liberalismo” e a “social-democracia” do PSDB. Esse “novo desenvolvimentismo”, na medida em que pretendia dar como resposta aos temas do crescimento e da democracia a inclusão da maioria (crescimento para todos; participação de todos), parece sobrepujar o “planejamento” enquanto ideário, como veremos. Efetivou-se, ainda, uma política de recuperação do salário mínimo, bem como de políticas sociais voltadas para o combate à pobreza e para a diminuição das desigualdades.

Da perspectiva do “planejamento”, cabe destacarmos o Plano de Gestão apresentado durante o primeiro mandato de Lula, pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo, intitulado “Gestão pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o Governo Lula”. O documento em questão desenhou uma estratégia de transformação da gestão pública condizente com o que seria o novo papel do Estado. Tratava-se da construção de um modelo voltado para o “desenvolvimento com inclusão social”, que concebia “(...) o Estado como parte essencial da solução, voltado à redução das desigualdades e à promoção do desenvolvimento” (Brasil/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003: 12). O texto afirmava tratar-se de uma ousada proposta de revitalização da administração pública federal a exigir um plano de gestão que:

321

(...) para ser efetivo, exige um processo de formulação participativo, prévio diagnóstico e formulação de soluções inovadoras e arranjos de implementação em rede. (...)[o plano] será o resultado de um processo singular, participativo, abrangente e metodologicamente adequado — estruturado em torno de problemas. Trata-se de um processo de alta complexidade logística — mobiliza e envolve mais de duas mil pessoas, entre agentes públicos e da sociedade, e mais de 300 organizações públicas — e política, na medida em que busca a formação estruturada de consenso sobre temas de alta sensibilidade e importância para a implementação de um projeto de governo (Brasil/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003: 24).

A participação popular foi estimulada por meio de conferências dos mais diversos setores,¹⁶⁵ embora os poucos avanços conquistados não tenham sido consolidados. Um dos primeiros atos do governo Lula foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – o CDES, através da Lei 10.683 de 2003.

(...) Quando da transição para o Governo Lula, aconteceram diversas reuniões, algumas delas com mais de 300 participantes que representavam grandes sindicatos, federações e confederações patronais e de trabalhadores, todas as centrais sindicais então existentes no país, grandes empresários, lideranças de movimentos sociais, de associações leigas e religiosas e de ONGs, personalidades acadêmicas e artísticas. Cerca de 200 entidades reivindicaram formalmente sua participação no CDES e apresentaram mais de 400 nomes para que dentre eles fossem escolhidos os membros do conselho

(Garcia, R. 2011: 44).

- 322 A aposta era a de que o CDES poderia funcionar como um grande palco para uma espécie de concertação em torno do “novo desenvolvimentismo” que se almejava, elaborando uma *Agenda Nacional de Desenvolvimento*. O CDES era composto, inicialmente, pelo Presidente da República, que o presidia, por um ministro de uma secretaria especial ligada à Presidência, que era seu secretário executivo, por 11 ministros e, originalmente, por 90 representantes da sociedade civil, assim distribuídos, conforme identificação da Secretaria do Conselho: 41 empresários; 13 sindicatos; 11 movimentos sociais; 10 personalidades; 3 entidades de classe; 2 representantes da cultura; 2 religiosos. Note-se que mesmo num governo que se pretendia de base popular, havia um predomínio dos agentes do mercado em detrimento da sociedade civil organizada. O mandatário da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social, vinculada à Presidência da República (SEDES/PR), era o Secretário-Executivo do CDES. Mais especificamente, o CDES tinha por objetivo:

¹⁶⁵ Para as conferências nacionais, conferir Avelino e Goulin (2018). Entre 1941 e 1993, foram realizadas 16 conferências nacionais; entre 1994 e 2002 (governos FHC) foram realizadas outras 16; entre 2003 e 2016 (governos do PT) foram realizadas 115 (p. 17).

(...) assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e ao concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados (Art. 8º da Lei nº 10.683, de 10 de maio de 2003).

O CDES foi motivo, por parte do Ipea, de um sólido trabalho de documentação de suas ações, inclusive com entrevistas de dez de seus conselheiros e reflexões críticas (Cardoso Jr., dos Santos e Alencar, 2011).

A política econômica manteve, como já havia sido antecipado durante a campanha presidencial de 2002, o arranjo macroeconômico definido por Fernando Henrique Cardoso (o tripé metas de inflação, regime de câmbio flutuante com intervenção e ajuste fiscal) mas, ao mesmo tempo, concedeu um maior protagonismo às agências do Estado, tanto através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) quanto do aprofundamento das políticas sociais iniciadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Também ampliou-se sobremaneira a oferta de crédito e o estímulo ao consumo popular (Singer, 2012; Jardim e Silva, 2015).

O PAC tinha como um de seus fundamentos operacionais a aliança entre o Estado e a iniciativa privada, por intermédio das parcerias público-privadas (PPP), e pretendia executar grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética. As parcerias público-privadas têm inspiração no modelo britânico do *Project Finance Initiative* (PFI), tendo sido elaboradas no governo Thatcher e implementadas a partir de 1992. As PPPs possuem as seguintes características, que foram aqui replicadas com pequenas mudanças: compartilhamento de riscos entre o poder público e a iniciativa privada; garantias para o setor privado e o

Value for Money (ganho do setor público quando o setor privado assume o financiamento, o desenho, a construção e a operação do objeto de serviço) (Jardim e Silva, 2015: 58).

Outra inovação importante consistiu no fato de as empresas nacionais - e mesmo algumas empresas estatais, como a Petrobrás e o Banco do Brasil - passarem a incorporar princípios dominantes do capitalismo internacional, tais como a abertura do capital em bolsa de valores e a adoção da Governança Corporativa (GC) como ferramenta de gestão. Algumas críticas às PPPs centram-se na abertura de capital de empresas públicas, nas ambiguidades na política de privatizações e, em termos mais gerais, nas limitações derivadas das políticas de aliança do governo, sustentando que os governos petistas constituíram uma variante neoliberal mitigada, legitimados por um novo tipo de populismo (Boito, 2012 e 2003; Marques e Mendes, 2006). No interior do Ipea o PAC também sofreu críticas, o que evidencia uma vez mais a pluralidade do Instituto:

324

Em 2006 começou o Projeto Piloto de Investimentos que foi o embrião do PAC. O PAC foi muito bem elaborado no início, mas ele morreu em 2008, 2009. Naquela ocasião, o Ministério do Planejamento tinha uma comissão de avaliação do PPA. Essa comissão era responsável pela entrada dos projetos. A gente analisava o estudo de viabilidade técnica e econômica para que o projeto pudesse vir a ser executado (o TP estava, à época, trabalhando no Ministério do Planejamento). A 1ª orientação da Casa Civil foi eliminar a obrigatoriedade da análise pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) dos projetos do PAC. Para mim era exatamente o contrário. Então eu acho que ali o programa passou de técnico para político, a partir dali a gente colocou uma pá de cal no programa (TP, 10/04/2015).

Retornando ao nosso fio condutor, Glauco Arbix tinha sido chamado por Antonio Pallocci, que era seu coordenador, para ajudar na elaboração do programa de governo de Lula e, em seguida, foi convidado para

a Presidência do Ipea. Ele havia sido membro do PT nos primórdios do partido, compondo as direções estadual e nacional até interromper sua militância e retornar à vida acadêmica, a partir de 1991 (D'Araújo; de Farias, Hippólico, 2005: 416). Nomeado em 06 de fevereiro de 2003 por Guido Mantega, então Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, procurou impor uma perspectiva “desenvolvimentista” a seu trabalho, o que ficou claro já na estruturação das novas diretorias do Instituto, mas também em suas principais iniciativas à frente dele.

Em junho de seu primeiro ano de governo, Lula promulgou um novo estatuto para o Instituto, o sexto desde 1988, o *Decreto Lei 4.745 de 16 de junho de 2003*. Este Estatuto estabelecia sua vinculação ao *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão* (Art. 1) e mantinha a mesma estrutura de seis diretorias como estabelecido em 1999: Diretoria de Administração e Finanças; Diretoria de Estudos Setoriais; Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos; Diretoria de Estudos Sociais; Diretoria de Estudos Macroeconômicos; e Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento (Art. 4). Para dirigi-las, foram indicados seis nomes por Arbix, três “de fora” e três “da casa”. No time dos “De fora” estavam Mário Sérgio Salerno, engenheiro da Escola da USP; Luiz Henrique Proença Soares, que foi diretor da Fundação Seade (uma fundação dedicada à produção de dados e de análises estatísticas da administração estadual de São Paulo), e Celso dos Santos Fonseca (formado em filosofia na USP e especializado em mercado editorial). Os outros três diretores eram “da casa”: Anna Peliano, Marcelo Piancastelli e Paulo Levy (D'Araújo; de Farias, Hippólico, 2005: 425-426).

325

O investimento do governo na Instituição levou à realização de dois concursos públicos nesse mesmo ano de 2004, como já observamos: o primeiro destinado a recrutar 40 Técnicos de Planejamento e Pesquisa, e o segundo, 21 Técnicos de Desenvolvimento e Administração e Assessor Especializado (Ipea, 2009). Um de nossos interlocutores recordou a divisão de vagas entre Brasília e Rio de Janeiro, bem como sua percepção prestigiosa do processo de recepção e integração inicial:

Eu entrei em 2004, em julho de 2004. Nesse concurso, teve 12 pessoas pro Rio e 28 pra Brasília. Aí eu vim, trabalhei, já entrei na Dimac, desde o início, trabalhava ligado com a diretoria em projetos mais específicos, não trabalhava em coordenação nenhuma na época (...) Foi assim, a gente tomou posse, aí marcaram uma data, fomos todos pra Brasília, mas foram só duas semanas (...) Todos os ministros importantes de Estado foram lá falar com a gente, Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento, assim uma série de ministros importantes foram lá, foi muito bem feito, foi uma recepção de gala eu diria, mostrando que a gente era importante. Realmente, eu nunca tinha imaginado uma coisa daquele tipo. Teve recepção, foi um negócio bacana, duas semanas lá na ENAP, assim todo mundo foi, eu fui também. Entrei, aí lá eles apresentaram as áreas, eu automaticamente já queria ir pra área de macro, mesmo (TP, 24/06/2014).

326

Em sua gestão, Arbix investiu em duas propostas que considerava importantes: a revista *Desafios do Desenvolvimento*, lançada em parceria com o Pnud, em 2003, com o objetivo de atingir um público maior do que o especializado, e a elaboração do lançamento de um livro “do ano” ou do “estado da Nação” destinado a se tornar uma série, com indicadores sintéticos e orientações para um projeto de “desenvolvimento” (D’Araújo; de Farias, Hippólito, 2005: 419). A revista *Desafios do Desenvolvimento* teve 88 números publicados entre agosto de 2004 e dezembro de 2016 e chegou a ser vendida em algumas bancas de jornais. Já o “livro do ano” transformou-se, em 2005, em um volume intitulado “Brasil: o estado de uma nação”, editado pelo nosso já conhecido Fernando Rezende e também por Paulo Tafner. Sua reedição, em 2006 e 2007, daria início a uma importante série – intitulada *Brasil em Desenvolvimento*, publicada até 2015.

Em sua entrevista para o livro “Ipea 40 anos...”, Arbix argumentou que, apesar de o planejamento ser frequentemente associado a uma espécie

de dirigismo do governo, o país teria passado por mudanças substanciais com o esgotamento do modelo de desenvolvimento nos anos 1980 anos, e estaria atravessando um “doloroso momento de transição” para outro modelo de desenvolvimento que “(...) não se conseguiu alcançar”. Isto significava repensar o lugar das instituições, seu perfil, suas atribuições e objetivos. A reflexão sobre a estrutura e o perfil específico de cada órgão de governo seria chave para se entender não só o Ipea, mas também, acreditava Arbix, os problemas de eficiência e de eficácia governamental (op. cit., 2005: 418). Na mesma entrevista, afirmou ainda que, para que aceitasse o convite para a Presidência do Ipea pesou “(...) o fato de que o convite envolvia também a participação em um núcleo de assuntos estratégicos ligado diretamente à Presidência da República” (idem, ibidem: 415-416).

O *Núcleo de Assuntos Estratégicos* (NAE/PR) foi de fato criado, mas não foi efetivo até 2008, quando da (re)criação da secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Entre 2003 e 2005, esteve vinculado à Secretaria de Comunicação de Governo e Planejamento Estratégico (Secom) e, entre 2006 e a criação da SAE/PR, esteve diretamente vinculado à Presidência da República. O NAE era constituído por membros do governo (representantes dos ministérios ligados às áreas de conhecimento, desenvolvimento e finanças), empresários e acadêmicos. Seu objetivo era integrar as atividades ministeriais a partir do planejamento das ações de governo (Heye, 2010).

O Ipea participava do NAE enquanto membro do governo e colaborou para a elaboração do projeto “Brasil em Três Tempos”, que mobilizou especialistas daquelas três áreas – governo, academia e empresários – realizando cerca de 300 debates, com a participação de mais de 600 pesquisadores e de quase 20 instituições de pesquisa (NAE/PR, 2007). O projeto elaborou um diagnóstico das potencialidades estratégicas do país com o objetivo de identificar as prioridades para os anos de 2007, 2015 e 2022 (NAE/PR, 2007).

Luís Proença Soares assumiu a presidência do Ipea em 2006, dando continuidade à gestão de Arbix. Sociólogo, especializado em planeja-

mento urbano (com mestrado e doutorado em urbanismo e planejamento territorial pela Universidade de Paris), o novo presidente ingressou no Ipea, como vimos, em 2003, a convite de Arbix, permanecendo na direção da Diretoria de Estudos Regionais Urbanos por um ano e, em seguida, por dois anos na direção da Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento. Na Presidência do Instituto manteve-se por menos de dois anos, dando continuidade aos projetos do já citado NAE, a participação no PPA e consolidando a reorganização da instituição.

Após a chegada de Márcio Pochmann à Presidência do Ipea, em 2007, seguiram-se transformações maiores. Pochmann é economista de formação, com doutorado defendido na Unicamp em 1993. Especializou-se na área de estudos sobre o trabalho, tendo atuado no Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese) no Distrito Federal, e como consultor para a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e para a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

328

Membro do PT, dirigiu, entre 2001 a 2004, a Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo, durante o governo da prefeita Marta Suplicy. Nas eleições de 2012, foi o candidato do PT à Prefeitura de Campinas. Derrotado, voltou a exercer suas funções de professor e pesquisador no Instituto de Economia da Unicamp. Continuava sendo citado como um importante quadro do PT, tendo sido um dos coordenadores da área econômica do programa do partido para as eleições presidenciais de 2018. Seu peso político no interior do PT permitiu que continuasse presidente do Ipea mesmo com a troca do Presidente da República. Contava também com os apoios de José Alencar, o empresário mineiro que se tornou vice de Lula e de Mangabeira Unger, ministro da SAE, entre 2007 e 2009, e mais tarde, por oito meses, em 2015 (mas Mangabeira não deixou de ter influência neste último órgão nesse meio tempo).

A articulação que já se esboçara em 2003, no sentido de que o Ipea compusesse um núcleo de assessoria estratégica para a Presidência da República, voltava a se recompor, e agora com mais força. A estrutura do

Instituto foi desvinculada do Ministério do Planejamento e Orçamento e vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, criada em julho de 2008 (*Lei nº 11.754, de 23 de julho de 2008*), e confiada a Mangabeira Unger. Mais uma vez, muitos TP foram críticos à desvinculação do Ipea do Ministério do Planejamento alegando seu afastamento de sua atividade-fim:

O Ipea deveria estar no planejamento. Agora com a SAE, poucos imaginavam que ela pudesse ter essa duração toda, desde 2007, ou seja, dois governos, dois mandatos. Mas a gente deveria estar com uma outra organização, vinculação para que ele tenha um lugar condizente com suas potencialidades e com as necessidades que os governantes enfrentam (TP, 27/03/2015).

A instituição foi repensada em função de uma maior utilização de seus técnicos, saberes e infraestrutura para a assessoria ao projeto desenvolvimentista que se procurava articular. Nesse mesmo ano de 2008, foi realizado o concurso com o maior número de contratações da história da Instituição: 80 vagas, sendo 62 para TP, dez para TD e oito para Analistas de Sistema. Nesse concurso, foram aprovados, pela primeira vez, mais profissionais de “outras áreas” (cientistas sociais, administradores etc.) do que economistas (um total de 60,4% contra 39,6% no concurso de 2008, enquanto foram 41,1% contra 58,9% nos quatro concursos anteriores – 1995, 1996, 1997 e 2004) (Ipea, 2009).

O concurso também foi pensado de forma a preencher o número de quadros necessários à criação de uma nova Diretoria, que ficaria encarregada de sistematizar dados, refletir e trabalhar para o aperfeiçoamento da “democracia”, pensando as relações entre “Estado” e “sociedade” e investindo pesadamente na proposta de um “novo desenvolvimentismo”. Esta foi a origem do que se tornaria a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, a DIEST – criada em 2010. Na DIEST, também viria a se concentrar um número maior de técnicos não economistas, o que a tornava uma diretoria singular:

(...) a DIEST foi um caso particular, porque a diretoria foi criada na esteira do concurso, e os membros da diretoria, a maioria veio desse concurso, então assim, foi uma diretoria formada por não economistas na sua grande maioria, então não houve esse contraste dentro da diretoria. Eu entrei, a diretoria foi formada logo após, o diretor na época tentou dar uma identidade pra essa diretoria, justamente porque essas pessoas vinham de backgrounds muito variados (...) Aí houve um processo de seleção, quase auto seleção, era dado um formulário, você dizia quais diretorias você tinha interesse em trabalhar, o diretor olhava o seu currículo e via se você cabia ali. Então eu apliquei pra DIEST, as diretorias tinham várias áreas do concurso, então naturalmente quem fez pro Estado ou instituições, não me lembro qual era o nome da área do concurso, vinha pra DIEST (TP, 04/06/2014).

330

E eu fui para uma área que era uma diretoria nova, estudos sociais e democracia [o TP aqui se confunde quanto ao nome da DIEST]. Foi uma diretoria que foi criada, ao contrário das outras, eu e a minha turma chegamos para criar uma diretoria que não tinha uma construção ou trajetória prévia, foi algo bastante peculiar (TP, 19/06/2015).

A DIEST é uma diretoria que reúne diversidade maior em termos de formação de técnicos, (...) tem de tudo, até biólogo. Aliás, esse foi um dos principais receios dos técnicos antigos com relação a esse concurso (...) Pra nossa sorte, alguns técnicos se mostraram muito habilidosos com o fazer pesquisa. Conheço mais os que fazem parte da minha diretoria, a DIEST, que agregou muita gente nova. São todos muito bons pesquisadores (TP, 17/06/2015).

Foi somente em 2010, no entanto, que uma nova estrutura e formatação do Instituto foram definidas, quando da promulgação do novo e ainda vigente Estatuto – Lei N. 7.142, de 29/03/2010 - o sétimo em 22 anos

(considerando o ano de 1988, no governo Sarney, como marco inicial). O Estatuto continuou garantindo um lugar privilegiado para a noção de políticas públicas, num processo que vinha se desenvolvendo desde a segunda metade da década de 1980, como vimos, mas também enfatizou as noções de desenvolvimento e planejamento:

O Ipea tem por finalidades promover e realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dar apoio técnico e institucional ao Governo na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento e oferecer à sociedade elementos para o conhecimento e solução de problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro (Art. 2º). {Compete, ainda, ao Ipea}: (...) promover e realizar pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos econômicos, sociais e de gestão pública brasileira; analisar e diagnosticar os problemas estruturais e conjunturais da economia e da sociedade brasileira; realizar estudos prospectivos de médio e longo prazo; disponibilizar sistemas de informação e disseminar conhecimentos atinentes às suas áreas de competência; disponibilizar sistemas de informação e disseminar conhecimentos atinentes às suas áreas de competência, inclusive por meio de atividades de capacitação; fomentar e incentivar a pesquisa sócio-econômica aplicada e o estudo e gestão das políticas públicas e de organizações públicas, visando o desenvolvimento brasileiro sustentável; e realizar atividades de pesquisa, planejamento econômico e assessoria técnica ao Governo Federal nas áreas de sua competência (Art. 3) (grifos nossos).

À recém-criada DIEST foi atribuída uma tarefa essencial no projeto dos governos petistas, a saber, pensar as relações entre “Estado” e “sociedade”:

A DIEST foi criada com a missão de realizar estudos e pesquisas ligadas à estrutura, organização e funcionamento do Estado brasileiro e de seus aparatos institucionais, bem como às relações entre o Estado e a sociedade nos processos de políticas públicas para o desenvolvimento do país (Diário Oficial da União, 30/03/2010, p. 18-20).

332

Foi feito um planejamento estratégico para as ações do Ipea entre 2008 e 2010, e elaborado um grande projeto “guarda-chuva”, sob o qual se situaram as principais elaborações acerca do “novo desenvolvimentismo”: o projeto “Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro”. O planejamento estratégico definiu um total de sete “eixos temáticos essenciais para o desenvolvimento brasileiro”: 1 - Inserção internacional soberana; 2 - Macroeconomia para o pleno emprego; 3 - Fortalecimentos do Estado, das instituições e da democracia; 4 - Estruturas produtiva e tecnológica avançadas e regionalmente articuladas; 5 - Infraestruturas econômica, social e urbana; 6 - Proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e 7 – Sustentabilidade Ambiental. Esses eixos correspondiam, em termos amplos, às sete diretorias que passaram a estruturar o Instituto.

A DIEST assumiu boa parte do esforço na direção da elaboração do novo projeto, lançando, em 2009 duas séries de livros: 1) a série “Brasil em Desenvolvimento”, com seis livros e 14 volumes publicados entre 2005 e 2015 - (<http://www.ipea.gov.br/bd/>. Acesso em 13/06/2017) - os três volumes de 2005, 2006 e 2007 intitulados “Brasil – o estado de uma nação” foram incorporados a posteriori à série; 2) a série “Diálogos para o desenvolvimento”, que lançou dez volumes entre 2009 e 2013. Em 2014, já na gestão de Marcelo Néri, foi lançada uma terceira série, derivada do projeto “O Estado das Artes do Tema do Desenvolvimento”, com três livros. Elas constituem um inegável acervo de contribuições acerca do “Estado”, sua organização interna e territorial. Um dos objetivos era levar a democracia representativa a enfrentar seus déficits de participação, e foram significativos os esforços de elaboração de uma “democracia deliberativa” ou “processual” (Pires, 2011; Pires e Vaz, 2011)

A participação social como método de governo foi especialmente desenvolvida por um grupo de pesquisadores da DIESST, a partir de 2010. Um de nossos interlocutores, envolvido nesse processo, recorda-se a este respeito:

A ideia (de elaborar e formular sobre a participação social como método de governo) já existia desde 2003, com a criação da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), no interior da Secretaria Geral da Presidência. A SNAS articulava o Fórum Nacional de Participação Popular, que tinha sido criado no mesmo ano, mas ficou desativado. No período de Luís Dulci à frente da Secretaria Geral, tratava-se, basicamente, de criar ou reformar os conselhos, pensando na sua multiplicação (...) Já tínhamos proposto que o sistema participativo deveria ser pensado tal qual o sistema representativo, como um sistema, com órgãos de controle etc. (...) Com o início do governo Dilma, e a constatação de que pouco se tinha avançado, o Fórum Nacional foi reativado. Ele incluía representantes de todos os ministérios, autarquias e mesmo algumas empresas. Ele se reunia no auditório do anexo da Presidência da República. Na DIESST, nós desenvolvemos uma metodologia de trabalho na qual analisávamos as informações no sistema de acompanhamento gerencial do PPA, cruzando-as com qualquer forma de interação com as instituições participativas (conselho, conferência, audiência, ouvidoria etc.). Isso permitia fazer mais do que uma contagem formal de instituições, porque permitia ver quais conselhos efetivamente tinham alguma ação... o estudo mostrou para o governo como o governo era poroso, tinha muitos mecanismos de participação... (TP, 19/06/2015)

333

Outros técnicos percebem a situação como de uma complexidade social e institucional de tal ordem que qualquer forma de planejamento vinda do Estado seria vista com desconfiança e pouca credibilidade por parte da sociedade:

Agora o planejamento é pulverizado, sociedades, atores que tentam direcionar políticas, solucionar problemas. Então, eu acho que o Ipea querer ser o grande centro para pensar políticas públicas é uma opção, ele pode fazer isso, mas fica descolado da sociedade brasileira. O Ipea ficaria isolado da sociedade, dos partidos... porque hoje em dia não sei se interessa, por exemplo para os partidos, ter uma grande ideia formulada por um instituto e eles se apropriarem daquilo. Eles próprios têm seus institutos. E as pessoas da sociedade civil querem participar da formulação, não querem que um grupo de tecnocratas digam o que deve ser feito. Tem algumas áreas que caberia, mas pensar em um planejamento para todo o país, se não for articulado com diversos atores... eu acho que o Ipea tem que investir no aprimoramento das políticas (TP, 17/04/2015).

- 334 A partir de 2012, o Ipea passou a ser dirigido pelo economista Marcelo Cortês Néri.¹⁶⁶ Néri é doutor em economia pela Universidade de Princeton, com graduação e mestrado também em economia pela PUC-RJ. Foi professor dos departamentos de economia da Universidade Federal Fluminense e da PUC-Rio. Atua na FGV há muito tempo, tendo sido Fundador do Centro de Políticas Sociais (CPS/FGV) e Diretor da FGV Social. Aproximou-se do Ipea, em 1993, quando, como pesquisador associado, foi pesquisador da Diretoria de Pesquisas. Em 1998 ingressou na Instituição através de concurso público.

Néri não membro do PT, tendo chegado à direção do Instituto por conta de seu comprometimento com políticas econômicas de caráter social

¹⁶⁶ As diferenças quanto à posição no campo da teoria econômica – Pochmann como um “heterodoxo”, Néri como um “ortodoxo” – bem como a concepção do escopo de formações e perfis adequados ao Ipea, entre outras questões, já foram abordadas no capítulo 2.

¹⁶⁷ Para uma análise dos governos Dilma, incluindo o processo que, no segundo mandato, levou ao *impeachment*, conferir Singer, 2018, em especial a acurada e perspicaz reconstrução na Parte I (“Os dramas do primeiro ato”) e na Parte III (“As tragédias do *impeachment*”).

e de seu trabalho acerca das “novas classes médias” (Néri, 2010), que teria agradado à presidente Dilma Rousseff (2011-2016) (Entrevista com ex-diretor do Ipea, 19/12/2013). Quando ela foi eleita, a coalizão no poder manteve-se basicamente a mesma, com pequenas inflexões, embora Dilma tenha uma origem social e política distinta da de Lula.¹⁶⁷ Os acordos que renovaram a aliança entre o PT e o PMDB – estabelecida de forma mais clara pela primeira vez a partir de 2007, no segundo mandato do governo Lula, após a crise do “mensalão” (Cf. Singer, A. 2012) - tiveram como resultado a entrega da SAE/PR à Moreira Franco (ex-governador do Rio de Janeiro entre 1987 e 1990), em 2011, que lá permaneceu até 2013. Moreira teve, no entanto, pouca influência direta na condução do Ipea, e mesmo na SAE, a sombra de Unger fazendo-se forte e constante (Entrevista com ex-diretor do Ipea, 19/12/2013).

Mesmo não sendo um “desenvolvimentista” de primeira hora ou por identificação, Neri tornou-se importante no governo Dilma, tanto que, a partir de 2013, passou a assumir também a direção da SAE, que manteve junto com a do Ipea até 2014. A partir desse ano, permaneceu à frente da SAE/PR até o início de 2015, mas deixou a presidência do Ipea, que ficaria a cargo, entre 2014 e 2015, de Sergei Dillon Suares, sobre quem ainda retornaremos.

Néri soube pacificar a casa em relação ao que alguns denominavam “excessos do projeto do PT para o Ipea” (embora outros técnicos também alegassem “excessos do PSDB”, quando este dirigiu o Ipea), mas garantiu a continuidade do projeto “desenvolvimentista”, levando adiante os principais projetos da gestão anterior. Ao mesmo tempo valeu-se da “prata da casa”, garantindo, por exemplo, que todos os sete diretores fossem funcionários do próprio Ipea.

Aqui tocamos num ponto importante, que diz respeito à relação entre a subordinação do Instituto enquanto órgão do Executivo e sua autonomia, necessária para que possa desempenhar sua função de assessoramento e pesquisa com eficácia. O presidente do Ipea é indicado e nomeado pelo Ministro a qual o órgão é subordinado e, nesta nomeação, ele tem a liberdade de escolher membros do próprio Instituto ou qualquer

outro que julgar conveniente. O Presidente do Ipea pode, por sua vez, nomear os membros das Diretorias com a mesma liberdade. À medida que a Instituição ganha prestígio, no entanto, os funcionários, ciosos de suas capacidades e experiências, tendem a solicitar maior autonomia, que se expressa, entre outras coisas, na indicação de Presidentes e Diretores que sejam membros dos quadros internos.

Posturas distintas e a maior ou menor autonomia diante dos governos vigentes levaram, portanto, a dinâmicas distintas no interior da Instituição. Enquanto a gestão de Pochmann empurrou o pêndulo, por assim dizer, na direção de uma maior presença de quadros externos ao Ipea, Néri foi na direção contrária.

Sua atuação no sentido de arrefecer os atritos ainda existentes entre as sedes de Brasília e do Rio de Janeiro foi citada por nossos interlocutores, mas tal arrefecimento também foi atribuído a fatores mais estruturais à vida do Instituto. Um deles assim se expressou a este respeito:

336

Teve uma mudança geracional. As pessoas que passaram no meu concurso de 1998 hoje estão nos cargos de comando, e aí, quando eu cheguei aqui, eram outras pessoas, foi uma mudança geracional forte. Hoje, a integração Rio e Brasília também melhorou muito, ficou muito mais integrado. Hoje, aqui no Rio, tem dois diretores que comandam diretorias que têm técnicos de ambas as unidades. Além disso, o perfil dos diretores também é outro. Foi uma mudança geracional porque, no início mesmo do Ipea, aqui no Rio; era pesquisa e lá, em BSB, era assessoria. No imaginário, isso ficou muito separado, inclusive na cabeça dessas pessoas mais antigas. E agora, com essa mudança geracional, essa memória do que era no passado ficou mais fraca em relação a isso, essa separação de papéis agora ficou algo mais integrado, menos preconceito. Estamos passando por um bom momento de integração (TP, 07/07/2014).

Néri realizou ainda um planejamento estratégico do Ipea para o período entre 2014 e 2023, utilizando-se para tanto dos serviços da Macroplan.

A Macroplan é uma empresa privada, com mais de 30 anos no mercado de consultoria e com forte penetração no setor público. Define-se como “(...) uma das mais experientes empresas brasileiras de consultoria em cenários prospectivos, administração estratégica e gestão orientada para resultados” (<https://www.macroplan.com.br/>. Acesso em 16/01/2020). O projeto, que foi desenvolvido durante um ano, previa “o desdobramento da estratégia de longo prazo em planos quadriennais, a estruturação de uma carteira de projetos com indicadores e metas, a implantação de instrumentos de monitoramento e gestão da estratégia e a elaboração de diretrizes para o desenvolvimento institucional”.

Após a contratação, ocorreram reuniões entre os representantes e os técnicos da Macroplan com a direção do Ipea, bem como, ao longo de 2013, três oficinas preparatórias para uma grande Oficina de Planejamento. A participação de duas pesquisadoras – Carla Teixeira e Andrea Lobo – nessa última oficina, de 2013 foi, como já mencionado no capítulo 1, o evento que marcou o início de nosso trabalho de campo.

A gestão de Sergei Dillon Soares (2014-2015) iniciou-se com o segundo mandato de Dilma Rousseff, prolongando-se até o momento em que a Presidenta trouxe de volta à SAE/PR, Mangabeira Unger. Sergei Soares é economista, com doutorado pela Unb (embora sua graduação tenha sido em Física, pela PUC-RJ, em 1990). Durante a graduação, “militou no PT e tentou eleger Lula presidente”. No Ipea, ingressou como estagiário em 1992, envolvendo-se desde o início com atividades relacionadas a uma economia voltada para as políticas sociais. Sergei, que entrou para o quadro definitivo da instituição no concurso de 1998, em entrevista a nós concedida, mencionou que as pessoas mais importantes no seu processo de socialização dentro do Ipea– ele e que lhe serviram de inspiração foram Ana Maria Peliano e Ricardo Paes de Barros — a importância de ambos será abordada de forma mais detalhada em capítulo específico sobre o papel do Ipea na construção das políticas de combate à pobreza.

Ao fim cabe, a título de síntese, reafirmar que, ao longo de sua história, o Ipea teve na ideia e na prática do “planejamento” o motivo de sua cria-

ção e de sua permanência. Como essa ideia e essa prática prestam-se a diversos fins políticos e ideológicos, bem como a distintas arquiteturas administrativas e jurídicas, elas funcionaram como um mínimo denominador comum que aglutinou a Instituição e seus técnicos. A diversidade de posicionamentos políticos e ideológicos por parte de seus funcionários também atuou como um elemento a garantir sua sobrevivência, mesmo nos momentos de maior crise.

Essa configuração de valores em torno do planejamento não é, dada a sua importância para a conformação do mundo moderno, exclusiva a eles. O “planejamento” é peça importante de um complexo de saberes e poderes que conforma a administração e, em especial, a administração pública – mas não exclusivamente.¹⁶⁸ A “racionalização” e a “quantificação”, base dessa visão de mundo, são essenciais para a performance não só da atividade dos ipeanos, mas também para a construção da legitimidade do Estado moderno.

338

Ao longo do tempo, as práticas e as teorias relacionadas ao “planejamento” transformaram-se substantivamente, flexionando esse mínimo denominador comum em direções distintas. Em cada um dos momentos que analisamos, uma tônica particular confere os contornos específicos: no período do regime militar-civil, um planejamento centralizador e autoritário, vinculado aos propósitos da “segurança nacional”; no período Fernando Henrique Cardoso (entre a década de 1980 e a primeira metade da década de 1990, as elevadas taxas de inflação e a desorganização das contas públicas levaram a um verdadeiro colapso das atividades de “planejamento”, como já observamos), um planejamento “gerencial”, preocupado em reformar um “Estado” que teria se tornado pesado e ineficiente, sem tampouco reduzi-lo a um “Estado mínimo”. O planejamento deveria assumir uma nova feição, com menor intervenção na economia, otimização dos recursos e aumento da capacidade regulatória. Por último, nas gestões conduzidas pelo PT, o “planejamento” as-

¹⁶⁸ Parte da força da ideia e da prática do “planejamento” no mundo contemporâneo reside no fato de poder (dever) ser aplicado tanto à coisa “pública”, quanto aos empreendimentos “privados”.

sumiria uma feição “democrática e inclusiva”, bem como ganharia fôlego um projeto “desenvolvimentista”. Aqui o “planejamento” retomou a concepção do Estado com capacidade de intervenção na economia, mas pretendendo que a própria atividade de “planejar” fosse compartilhada com a sociedade mais ampla, o que implicaria ir além dos mecanismos tradicionais da democracia representativa. Até que ponto esta concepção remete a uma utopia da participação social é questão que permanece em discussão. As características deste projeto “desenvolvimentista” permanecem abertas à investigação crítica, apenas sugerimos, no início deste capítulo, que ele constitui uma nova expressão do “planejamento”, adaptada às condições particulares daquelas gestões federais.

Em todos esses diferentes momentos de sua história, o Ipea sempre esteve atuante, mais ou menos, a depender das afinidades de ideias e das redes de relações políticas que se aglutinaram e que constituíram o campo do planejamento e do desenvolvimento no Brasil.

ANEXO 1

Quadros sinópticos relativos ao Ipea, sua inserção administrativa e seus dirigentes

A - Entre 1964 e 1985

Ano	Presidente da República	Órgão superior	Dirigente do Órgão superior	Presidente Ipea	Mandato Presidentes Ipea
1964-1967	Castelo Branco	<i>Ministério Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica</i>	<i>Roberto Campos</i>	Não existe no site do Ipea	1964-1967
1967-1969	Costa e Silva		Hélio Beltrão	Reis Velloso	1967-1969
1969-1974	Médici	<i>Ministério do Planejamento e Coordenação Geral</i>	<i>Reis Velloso</i>	<i>Marcos Viana</i>	1969-1970
				<i>Mario Braga</i>	1970-1971
				<i>Henrique Flanzer</i>	1971-1974

1974-1979	Geisel	<i>Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Sepplan)</i>	<i>Reis Velloso</i>	<i>Élcio Couto</i>	1974-1979
				<i>Marcos Amorin Neto</i>	1979-1979
1979-1985	Figueiredo		<i>Delfim Neto</i>	<i>José Flávio Pécora</i>	1979-1985

B – Entre 1985 e 2002

340

Ano	Presidente da República	Órgão superior	Dirigente do Órgão superior	Presidente Ipea	Mandato Presidentes Ipea
1985-1990	Sarney	<i>Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Sepplan)</i>	<i>João Sayad</i> 1985-1987	<i>Andrea Sandro Calabi</i>	1985-1986
				<i>Henri Philippe Reichstul</i>	1986-1987
		<i>Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência Pública</i>	<i>Aníbal Teixeira de Souza</i> 1987-1987	<i>Michal Gartenkraut</i>	1987-1988
			<i>João Batista Abreu</i>	<i>Ricardo Luís Santiago</i>	1988-1990
1990-1992	Collor	<i>Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento</i>	<i>Zélia Cardoso de Melo</i>	<i>Antonio Kandir</i>	1990-1991
			<i>Marcílio Marques Moreira</i>	<i>Roberto Macedo</i>	1991-1992
1992-1995	Itamar	<i>Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação - Sepplan</i>	<i>Yeda Crusius</i>	<i>Líscio Camargo</i>	1992-1993
			<i>Alexis Stepanenko</i>	<i>Antônio Holanda</i>	1993-1993
			<i>Beni Veras</i>	<i>Aspásia Camargo</i>	1993-1995

1995-1998		<i>Ministério do Planejamento e Orçamento</i>	<i>José Serra 1995-1996; Antonio Kandir 1996-1998</i>	<i>Andrea Calabi</i>	1995-1996
				<i>Fernando Rezende</i>	1996-1999
1998-2003	<i>FHC</i>	<i>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</i>	<i>Paulo de Tarso 1998-1998; Pedro Parente 1999-1999; Martus Tavares 1999-2002; Guilherme Dias 2002-2003</i>	<i>Roberto Martins</i>	1999-2003

C – Entre 2003 e 2016

2003-2011	<i>Lula</i>	<i>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</i>	<i>Guido Manganha 2003-2004</i>	<i>Glauco Arbix</i>	2003-2006
			<i>Nelson Machado 2004-2005</i>		
			<i>Paulo Bernardo 2005-2010</i>	<i>Luiz Henrique Proença</i>	2006-2007
2011-2016	<i>Dilma</i>	<i>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</i>	<i>Miriam Belchior 2011-2015</i>	<i>Márcio Pochmann</i>	2007-2012
			<i>Nelson Barbosa 2015-2015</i>	<i>Marcelo Néri</i>	2012-2014
			<i>Valdir Simão 2015-2016</i>	<i>Sergei Soares</i>	2014-2015
				<i>Jessé Souza</i>	2015-2016

Capítulo VI

O papel do Ipea nas políticas sociais e de combate à pobreza

Este capítulo procura descrever, de uma perspectiva histórica e etnográfica, o papel do Ipea nas políticas “sociais”, especialmente no que diz respeito às políticas de combate à pobreza e à desigualdade. O Instituto teve um papel importante na configuração das políticas sociais do governo federal desde a década de 60, essas contribuições tendo se tornado mais significativas a partir do final da década de 90 com as políticas de transferência de renda condicionadas, das quais as mais conhecidas e bem-sucedidas – embora não deixem de ser controversas – são o *Bolsa Escola* e o *Bolsa Família*.

Argumentaremos que o sucesso desses últimos dois programas se deve, em larga medida, ao acúmulo institucional e à competência da

articulação por parte do Ipea e de seus técnicos que foram capazes de: 1) elaborar e instrumentalizar uma determinada concepção da pobreza (“econômica”, inicialmente, e “multidimensional”, em seguida) e, ao mesmo tempo, 2) garantir a continuidade dessas elaborações e suas instrumentalizações em um período —entre os mandatos de Itamar Franco (1993-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) —em que o governo federal mostrou sensibilidade às demandas sociais. Este argumento não é novo, embora, em geral, tenha sido negligenciado o papel do curto mandato de Itamar Franco para a reestruturação do Ipea e sua configuração em um verdadeiro laboratório de políticas do governo federal em torno da pobreza.

344

A importância dessa continuidade para o sucesso das políticas de combate à pobreza e à desigualdade ficou muito clara não apenas nos textos produzidos pelo Ipea e por seus técnicos, mas, especialmente, em algumas falas significativas de nossos interlocutores ao longo do trabalho de campo. Utilizaremos essas fontes diversas para conferir razoabilidade ao argumento.

Não pretendemos, de forma alguma, que o Ipea seja a única ou mesmo a principal agência da administração federal responsável pelo sucesso das políticas de combate à pobreza e de transferência de renda. Primeiro, porque o Ipea não é uma agência encarregada da execução das políticas do governo federal. Os programas sociais, assim como os de transferência de renda condicionada, são executados pelos Ministérios e órgãos relacionados à assistência social, ao trabalho, à Caixa Econômica Federal, que viabiliza os pagamentos etc. Segundo, porque muitos técnicos e *policy-makers* da área social, lotados em outros órgãos, também foram responsáveis por importantes contribuições e formulações para essas políticas —especialmente os oriundos das novas carreiras da gestão pública, criadas a partir do final da década de 80 (a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental foi criada por meio da Lei nº 7.834, de 1989) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social, criado em 2004.

Isto posto, nosso objetivo é enfatizar o papel do Ipea e de seus técnicos na elaboração, implementação e discussão dos principais programas e políticas do governo federal de combate à pobreza e à desigualdade. O Instituto foi o local no qual foram, por assim dizer, fermentados os principais programas de transferência de renda, a partir do final do século XX, o que permitiu, enfatize-se, um notável acúmulo de experiência e de capacidade de articulação por parte da instituição. Como o desenho e a articulação das “políticas sociais” é parte importante do processo de legitimação de qualquer ordem política contemporânea, o Ipea atua como um conformador dos limites simbólicos da ação “do Estado”.¹⁶⁹

O texto está dividido em três partes. Na primeira, discutiremos o papel da instituição no que diz respeito às políticas sociais e de combate à pobreza durante o período da ditadura militar-civil (1964-1985). Nessa parte apresentaremos, de início, o contexto de reforma do sistema de assistência e previdência social no qual os militares estiveram empenhados desde que assumiram o poder. Trata-se de uma modernização conservadora que substituiu as imensas desigualdades anteriores por outras, nas quais o governo central concentrou mais poderes e, portanto, aumentou as possibilidades de convencimento e/ou de manipulação das populações que afluíam as metrópoles.

Os técnicos do Ipea estiveram diretamente envolvidos nesses esforços de reconfiguração da administração pública federal que, como já demonstrou Cunha (2012: 38), reconstruíram os temas sociais (agora concebidos como derivados de “necessidades econômicas”) e reconceitualizaram as desigualdades (agora chamadas de

¹⁶⁹ Pensamos aqui nas formulações de Bourdieu acerca da existência de “(...) um Estado da mão direita e um Estado da mão esquerda” (2014: 656-658). Esses dois “Estados” existem concretamente em um só, expressando a presença, no mesmo corpus administrativo, de instituições que possuem um potencial conflitivo: aquelas encarregadas de administrar as condições mínimas necessárias à reprodução da ordem social e aquelas encarregadas de se dedicar aos “problemas sociais” na sua inegociabilidade, inclusive no que diz respeito à demanda por recursos econômicos.

“desequilíbrios” regionais e/ou setoriais), de forma que pudessem ser tratados como questões supostamente neutras, técnicas e racionais.

Dada sua relativa autonomia em face das ingerências políticas imediatas, o Ipea pôde manter, mesmo nesse período, uma postura crítica a algumas políticas governamentais. São exemplo disto dois episódios: um em torno do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), o outro em torno daquela que ficou conhecida como a “controvérsia sobre a distribuição de renda na década de 60” – ambos ocorridos nos anos 70. Agregamos ainda outro exemplo, em torno da pesquisa qualitativa sobre a pobreza realizada nos marcos do Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF) entre 1974 e 1979. Embora tenha se passado no IBGE, as semelhanças e as diferenças com o Ipea são importantes para enriquecer nossa perspectiva sobre as instituições.

346

Na segunda parte do texto, apresentaremos as principais ações e discussões do Instituto em torno das políticas de combate à pobreza e à desigualdade no período entre a Nova República e 2015. Com a promulgação da Constituição de 1998 e o novo pacto que ela representou – com uma matriz assumidamente democratizante e preocupada com a inclusão social – a previdência e a assistência social foram reestruturadas. No Ipea, foi a partir do final da década de 80 que se consolidou uma área de estudos, pesquisas e assessoria em torno deste tema. Mesmo com a continuidade da desorganização das contas públicas e com a hiperinflação herdada do regime militar, o governo Itamar Franco (1993-1994, vice de Collor de Mello, que sofreu *impeachment* e que tinha o programa mais liberalizante para a economia desde décadas) constituiu uma surpresa positiva, dando visibilidade às ações contra a pobreza. Em seguida, nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), foram gestados e criados os programas *Comunidade Solidária* (1995-1998), *Bolsa Escola* - entre outros no período (1998-2002) -, *Bolsa Família* (2003-) e *Brasil sem Miséria* (2011-). O *Programa Bolsa Família* (PBF) e o *Brasil sem Miséria* (BSM) são considerados sucessos indubitáveis (embora continuem sendo motivo de bastante polêmica e

de muitas críticas), tornando-se modelo para uma série de iniciativas internacionais.¹⁷⁰

Na terceira parte do texto, faremos um breve excuso, explorando algumas possibilidades de diálogo entre a economia e as ciências humanas a partir da “pobreza”. Considerando que a economia sofre o eterno dilema entre uma maior matematização e uma maior proximidade com as formas narrativas das ciências humanas para a exposição de seus resultados, e apostando nos canais abertos pela segunda possibilidade, apresentaremos algumas reflexões iniciais (a partir de Simmel, Amartya Sen e Lawrence Fontaine mas também, em menor medida, Akhil Gupta e James Ferguson) que pretendem ir além, tanto da “economia da pobreza” quanto de uma “sociologia da pobreza” - rumo à tentativa de construção de modelos alternativos para a análise da exclusão em sociedades de modernidade periférica profundamente desiguais como a brasileira.

347

Políticas sociais, pobreza e desigualdade durante o Regime Militar-Civil

É necessário iniciar este ponto lembrando que a ditadura militar-civil (1964-1985) foi autoritária (tendo recorrido inclusive à tortura e ao assassinato como políticas de governo; ver Arnsetal, 1985) e perpetradora de políticas econômicas e sociais que mantiveram ou exacerbaram as enormes desigualdades presentes no Brasil. Entretanto, afirmar que as chamadas políticas sociais não ocuparam posição importante na agenda dos governos militares não significa ignorar que foi sob seu regime

¹⁷⁰ Para um balanço abrangente do Programa Bolsa Família, veja-se Campello e Néri, 2014 e Castro e Modesto, 2010. Em 2013, foi criada a Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza (World without Poverty, WWP), uma parceria interinstitucional entre o Banco Mundial, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) do Brasil. A navegação no sítio virtual dessa iniciativa (<http://wwp.org.br/>. Acesso em 15/01/2020) permite o acesso a uma série de informações sobre o Programa Bolsa Família e seu impacto no Brasil e em vários lugares do mundo. Para o programa Brasil sem Miséria, veja-se Campello, Falcão e Costa, 2014.

que se consolidou e expandiu o sistema brasileiro de proteção social (Draibe, 1994: 271). Conceituar o período entre 1965 e 1985 como uma ditadura militar-civil implica rememorar que, além do apoio essencial dos militares com seu recurso à força, o regime resultante da deposição de Jango foi também, entre outras coisas, uma resposta a clamores de modernização conservadora de expressivos setores da sociedade civil brasileira. Parte significativa da população apoiou o novo regime e sua epítome por ordem, moral e disciplina (Ferreira; Gomes, 2014). Além disso, o país atravessava, nas décadas de 60 e 70, dramáticas mudanças derivadas do crescimento populacional, da urbanização e da expansão da rede de comunicações.

Por seu comprometimento com a modernização conservadora, o regime militar-civil consolidou e expandiu o sistema brasileiro de proteção social a partir de uma matriz autoritária e tecnocrática. Imperativos funcionais do sistema fizeram-se sentir, criando o paradoxo aparente de uma ditadura ter sido a responsável pela inclusão de contingentes populacionais consideráveis no sistema de proteção social que então se construía. Tampouco se pode esquecer o uso das políticas sociais como recurso político e moeda de troca: assistencialismo, troca de favores e constituição de clientelas por meio da distribuição de benefícios sociais foram constantes, e o partido do governo soube aproveitar esses mecanismos para disputar eleições (Draibe, 1994: 272).

Foi durante as décadas de 60 e 70, portanto, que se estruturou a modernização conservadora da proteção social no Brasil: nesse período armou-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção; foram criados e/ou identificados os fundos e recursos que apoiariam financeiramente as políticas sociais; definiram-se os princípios e mecanismos de operação e, finalmente, as regras de inclusão/exclusão social que marcariam definitivamente o sistema (Draibe, 1994: 276). A modernização conservadora, ao criar novos mecanismos institucionais e financeiros, potencializou a capacidade de intervenção estatal. Por um lado, houve um claro e inequívoco aumento da oferta de bens e serviços, por outro, a expansão não foi direcionada para a população mais pobre

e teve reduzido impacto na redistribuição de renda(Fagnani,2005: 34¹⁷¹)

Ainda seguindo Fagnani (2005: XIV; 19; 22; 33-34), teriam sido quatro as características estruturais das políticas sociais no regime militar: o caráter regressivo do financiamento do gasto social; a centralização do processo decisório no Executivo Federal (concentração de recursos políticos, administrativos e financeiros); a privatização do espaço público (a extrema permeabilidade das políticas e programas aos interesses particulares, empresariais e clientelistas); e a fragmentação institucional (sobretudo dos programas de alimentação popular e de assistência social).

O primeiro programa econômico do regime militar, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1967) - ao qual já nos referimos nos capítulos quatro e cinco - inaugurou a prática de restringir a utilização de fontes fiscais/tributárias no financiamento das políticas sociais e de induzir o uso das “contribuições sociais”, controladas pelas burocracias federais. As chamadas “contribuições sociais” foram difundidas nos diversos setores e tornaram-se a principal fonte de financiamento do gasto social, atingindo a folha salarial do mercado formal urbano e sendo pagas pelos empregados e pelos empregadores. Juntamente com o caráter regressivo da política tributária implantada em 1966, as contribuições criaram uma situação na qual os mais pobres eram, de fato, chamados a pagar pelas políticas sociais. Com as contribuições sociais, a capacidade financeira do Estado praticamente duplicou durante o ciclo autoritário. Ainda no início dos anos 80, as receitas advindas das contribuições sociais somavam quase o mesmo que o total

¹⁷¹ Este autor (2005: xiii-xvii) constrói uma periodização das políticas sociais pós-64, separando-as em três momentos: 1) “o período da ditadura militar (1964-1984), marcado pela implementação de uma estratégia de “modernização conservadora” nas políticas sociais que potencializou a capacidade de intervenção do Estado neste campo; 2) a transição para a normalidade democrática (1985-1989). A Constituição de 1988 representou etapa fundamental, embora inconclusa, da viabilização de um projeto de reformas progressistas que se gestara ao fim do regime militar; 3) 1990-2002, marcado pela implementação de um ciclo de contrarreformas liberais, antagônicas ao projeto de reforma progressista. Nesta quadra, caminhou-se, vigorosamente, no rumo da desestruturação do Estado Social recémconquistado”.

constituído pelas receitas tributárias da União (Fagnani, 2005: 3-4).

O processo de criação e formulação desses fundos e suas respectivas políticas teve seu auge entre 1966 e o início da década de 1980. Em 1966, as contribuições sociais pré-existentes foram incluídas no Código Tributário Brasileiro (Decreto-lei n. 27/66), especialmente o Fundo de Previdência e Assistência Social para a Assistência Social (FPAS). Ainda em 1966 foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), que serviu ao financiamento das políticas de habitação e de saneamento (Fagnani, idem, ibidem).

350

Em 1966 foi também criado (Decreto nº 72, de 21 de novembro) o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Com sua criação, feita “a ferro e fogo”, típica do momento autoritário, a ditadura logrou a unificação legal e institucional e uma relativa homogeneização dos benefícios, alcançando ao mesmo tempo uma ruptura na história passada de sedimentação de diferenças e privilégios, abrigados na previdência, e a introdução de novas e profundas desigualdades. Em 1970 e 1971 foram instituídos o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (Pasep), com a intenção de financiar os programas de investimento a cargo do BNDES. O Fundo de Previdência do Trabalhador Rural (Funrural), para financiar o Programa de Previdência do Trabalhador Rural (Prorural) foi criado somente em 1971. No início dos anos 1980 foi criado o Fundo de Investimento Social (Finsocial) (Draibe, 1994: 282; Fagnani, idem, ibidem).

No Ipea, já entre 1964 e 1967, mediante demanda do Regime Militar, os técnicos começaram a produzir diagnósticos sobre assuntos os mais variados (diversos tipos de indústria, construção civil, agricultura, desenvolvimento regional, finanças públicas, situação monetária, creditícia e de mercado de capitais), incluindo, na área social, educação, saúde, demografia, habitação, previdência social e cultura. Parte dos profissionais envolvidos na elaboração destes últimos diagnósticos formou o grupo que esteve na origem do Centro Nacional de Recursos Humanos, o CNRH, criado no final de 1968 (Cunha, 2012: 36).

Originalmente, o CNRH tinha a intenção de implementar o planejamento nacional da formação de mão de obra e de coordenar a assistência técnica para os recursos humanos. João Paulo dos Reis Velloso afirma que o Centro surgiu filiado à teoria do capital humano (D'Araújo, Farias, Hippolito, 2004: 24). Segundo esta teoria, a educação seria o principal meio para se agregar valor econômico ao trabalhador. As diferenças de renda seriam resultado das diferenças da produtividade individual, determinadas, por sua vez, pelas diferenças de capital humano (leia-se educação formal) de cada um.

As limitações da ditadura militar-civil no tratamento das questões relacionadas à pobreza e à desigualdade eram evidentes e constantes, mas sofriam, episodicamente, tensões ou pequenas rupturas institucionais, protagonizadas por zelosos funcionários públicos que nem sempre se submetiam aos seus ditames. Mencionaremos três destes episódios que consideramos importantes para o nosso tema: dois em torno do Ipea (as polêmicas acerca do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - Pronan – e da distribuição de renda na década de 60) e um em torno do IBGE (a pesquisa intitulada Estudo Nacional de Despesa Familiar – ENDEF).

351

O Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) era gerido pelo CNRH do Ipea, em convênio com o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, INAN – criado, em 1972, pelo então Presidente Médici como autarquia do Ministério da Saúde (Cunha, 2012:81-82).

Ana Peliano, que mais tarde viria a se tornar coordenadora executiva do Programa Comunidade Solidária, e sobre quem voltaremos a escrever, recorda sua contratação para trabalhar no Pronan:

Entrei no Ipea em 75 para participar do grupo de trabalho encarregado da elaboração do Pronan, o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição. Era um programa nacional de combate à fome mas, na época, não se podia citar esta palavra nos documentos

oficiais. A fome era tratada como sinônimo de desnutrição. Apesar disto, foi um programa tão inovador, que até hoje, nas diretrizes básicas do programa de combate à fome do atual governo, é possível encontrar temas já tratados em 1975 (D'Araújo; de Farias; Hippólito, 2005: 121).

352

O programa para o qual Ana Peliano foi contratada era o II Pronan. O I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição não fora bem-sucedido. Através da campanha “Nutrição é desenvolvimento”, o regime procurou despolitizar a questão da nutrição, argumentando que o crescimento econômico e a informação crescente por parte da população poderiam superar a fome e a pobreza, deixando, assim, para um momento posterior o enfrentamento dessas questões - assim como fez com a questão da concentração de renda, como veremos. É significativa a pouca importância atribuída, na época, à morte de Josué de Castro, referência mundial nos estudos sobre a fome no país, em 1973, exilado em Paris. A perspectiva decididamente social com que este autor tratava o problema e não interessava aos militares, que pretendiam substituí-la por uma perspectiva técnica e biológica do debate. Esses elementos, somados a uma crise de legitimidade do presidente do INAN, levaram a uma reestruturação do órgão: foi nomeado um novo presidente (agora um especialista da área) e autorizada a execução de alguns de seus programas em caráter emergencial (inclusive o II Pronan), motivo pelo qual a estrutura do Ipea, via CNRH, foi acionada (Cunha, 2012: 82).

O outro exemplo das limitações do regime militar no que diz respeito ao diagnóstico e ao combate à pobreza e à desigualdade foi o Estudo Nacional de Despesa Familiar, o ENDEF, realizada pelo IBGE a partir de 1974. Este estudo tem o mérito da realização, por parte de um órgão do governo federal, da primeira pesquisa sobre a “pobreza” que procurou integrar dados qualitativos aos quantitativos. O nome completo da pesquisa é “Estudo das informações não estruturadas do ENDEF e de sua integração com os dados quantificados”, tendo sido realizada entre 1974 e 1979, com seus resultados publicados em quatro volumes de circulação restrita (Camargo, 2009). Aos dados quantitativos existentes

desde a década de 60, com a introdução da variável renda, somaram-se, no censo de 1970, os resultados de uma amostragem realizada por meio do trabalho de campo que os entrevistadores realizaram por até sete dias no domicílio dos entrevistados. Como resultado desse trabalho de campo, os entrevistadores tinham que preencher uma folha em branco com “observações sobre a unidade pesquisada”. Esta iniciativa deu-se no âmbito de uma instituição que, naquele momento específico, passou a ser dirigida por um humanista – Isaac Kerstenetzky, presidente do IBGE entre 1970 e 1979 – que pretendia transformar o Instituto em “um grande instituto de investigações sociais”. Com sua saída, a equipe do ENDEF foi desmontada e os resultados da pesquisa tiveram sua divulgação restrita (Camargo, 2009: 191-195). Kerstenetzky tinha muitos vínculos com o Ipea, participando ativamente, por exemplo, do Conselho Editorial da Revista *Pesquisa e Planejamento Econômico*.

Subordinado à Kerstenetzky e dirigindo a pesquisa, encontrava-se o sociólogo Nina Parga, formado pela PUC do Rio e com mestrado em Washington. Parga apresentava uma sofisticada concepção da relação entre os dados quantitativos e os dados qualitativos, em sua concepção, não havendo uma relação de concorrência entre ambos, mas de aprimoramento. Através do diálogo entre esses dois conjuntos, seria possível alargar o universo das relações sociais a serem comensuradas, em benefício do monitoramento das mesmas e da intervenção (Camargo, 2009: 179).

Aquela que ficou conhecida como “a controvérsia sobre a renda na década de 60”,¹⁷² é importante em nossa argumentação não somente por evidenciar a autonomia institucional, mas também por atestar o caráter indissociável das dimensões “econômica” e “política” nas condições contemporâneas, bem como a “globalização” das discussões acerca do combate à pobreza a partir da década de 1970. No capítulo

¹⁷² A referência obrigatória, além dos artigos de Fishlow e Langoni, ambos de 1972, é o livro de Tolipan, 1975. Mas existe uma vasta bibliografia sobre o assunto. Para uma boa síntese, ver Gandra, 2004.

quatro já fizemos menção a ela, mas cabe agora retomá-la um pouco mais detidamente.

Alguns dos elementos centrais para esta controvérsia estavam sendo gestados desde a década anterior. A variável “rendimento individual” foi introduzida no Censo de 1960, a pedido da equipe de Renda Nacional da Fundação Getúlio Vargas, e contemplou faixas de renda pré-fixadas no questionário (Senrab, 2008: 618).

Outro elemento importante para o desenvolvimento da controvérsia foi a aproximação política, econômica e cultural com os EUA, levada a cabo pelos militares. Várias ações científicas e culturais ocorreram nos marcos da “Aliança para o Progresso”, um programa de ação lançado pelo presidente John Kennedy, em 1961, no plano das relações internacionais, com a alegada intenção de conduzir os esforços do governo dos EUA para “o desenvolvimento internacional e a ajuda humanitária”. Fundamental para tais ações foi a criação da USAID, uma agência que centralizou todos os esforços de assistência numa única agência, através do *Foreign Assistance Act*, publicado em novembro daquele mesmo ano.¹⁷³

354

A USAID estabeleceu, com o Ipea, um convênio que possibilitou a vinda de vários professores estrangeiros ao Brasil (mas principalmente estadunidenses), com a intenção de formar quadros e especialistas aptos a atuarem no planejamento (já fizemos referência, na nota 137, ao fato de que a Associação Nacional de Programação Econômica e Social tinha sido cogitada para tal). Um desses economistas que veio ao Brasil por intermédio do convênio com a USAID foi Albert Fishlow, da Universidade da Califórnia, aqui trabalhando entre 1967 e 1968 (após o AI-5, ele recomendou seu término “(...) porque não ficava bem para a Universidade da Califórnia ter um convênio com uma ditadura” - D’Araújo, de Farias e Hippolito, 2005: 51) como chefe de um grupo de pesquisas preocupado com a modernização da estrutura produtiva e a distribuição de renda.

¹⁷³ <https://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>. Acesso em 28/01/2020.

Utilizando os dados disponíveis do Censo de 60,¹⁷⁴ resultantes de seu trabalho no Ipea entre 67 e 68, Fishlow apresentou, na reunião anual da *American Economic Association*, em Nova Orleans, 1971, uma versão preliminar daquele que se tornaria um importante e polêmico artigo: “Brazilian size distribution of income” (publicado na *American Economic Review*, em maio de 1972). Fishlow fez chegar seus argumentos e dados a Robert McNamara, então presidente do Banco Mundial, por intermédio de Hollis Chenery, um dos principais assessores de McNamara (ele foi indicado economista-chefe do Banco Mundial e estruturou a nova área de “pesquisa econômica”) e que esteve presente no congresso de economistas de Nova Orleans, em 1971.

Quando publicou o artigo Fishlow já não era membro do Ipea. A motivação para a análise dos dados teria sido a orientação de um trabalho de mestrado em Berkeley (Cunha, 2012:63). O artigo sustentava, de maneira polêmica e destoando do tom dominante na época, que o crescimento econômico era pouco significativo, diante do grande aumento da desigualdade social e da pobreza. Argumentava ainda que a compressão salarial levada a cabo entre 1964-1967 havia sido um dos principais fatores para o crescimento da desigualdade (Fishlow, 1972).

Aqui julgamos importante abrir um pequeno parêntese acerca do papel do Banco Mundial nessa polêmica, resultado da construção de uma agenda internacional de “combate à pobreza” no interior da instituição.

Robert McNamara, presidente do Banco Mundial na época da controvérsia, havia sido Secretário de Defesa dos Estados Unidos na

¹⁷⁴ Existiu à época uma intensa movimentação em torno dos dados produzidos pelo censo de 1960, que foram sendo publicados ao longo da década. No início da década de 70, alguns tomos do censo ainda estavam sendo publicados, simultaneamente à divulgação dos primeiros dados do censo da década de 70 (Senra, 2008b: 630). Um exemplo é a pesquisa que Frederick Stephen O'Brien publicou em fevereiro de 1968, como documento do Ipea, acerca da distribuição de renda no estado do Espírito Santo, entre 1959 e 1960. A pesquisa só foi possível por conta da publicação de três volumes detalhando dados regionais que contemplavam aquele estado (O'Brien, 1968).

gestão Kennedy (1961-1963), a partir de 1961. Foi mantido por Lyndon Johnson (1963-1969) e teve um papel de destaque na atuação dos EUA na guerra do Vietnã. Com o tempo, foi levado a defender que a “segurança” do país dependia não somente das armas, mas também da preservação da ordem política, a ser obtida por meio do crescimento econômico, da melhoria dos indicadores sociais básicos e da redução da desigualdade socioeconômica. Num livro publicado pouco antes de assumir o novo emprego no Banco Mundial, em 1968, McNamara afirmou que “a pobreza e a injustiça social podem pôr em perigo a segurança do país tanto quanto qualquer ameaça militar” (Pereira, 2010: 261).

356

A gestão de McNamara à frente do Banco Mundial foi fortemente marcada pelo estabelecimento de novos parâmetros e diretrizes para essa luta contra a pobreza, tendo sido privilegiada pelo crescimento, na administração Nixon, da assistência internacional multilateral em detrimento da ajuda bilateral. A assistência multilateral (inclusive com o apoio aos bancos multilaterais, como o BID) também servia para que Washington distensionasse sua política externa, marcada não somente pela guerra do Vietnã, mas também pelo apoio a golpes militares e regimes ditatoriais que se espalhavam pelo então chamado Terceiro Mundo. As novas diretrizes tinham como foco a redução da “pobreza extrema”, concedendo crédito para o aumento da produtividade de “pequenos agricultores”. Foi no biênio 1973-74, com a definição da “pobreza rural absoluta” como alvo principal dos projetos de “desenvolvimento rural integrado” (DRI), e com a publicação do livro *Redistribuição com crescimento*, coordenado por nosso já conhecido Hollis Chenery, que a instituição deu passos decisivos para se apresentar como agente na “luta contra a pobreza”. Segundo o argumento de Pereira (2010: 260-261), o Banco Mundial teria se voltado para a “neoliberalização” da política social, prescrevendo e legitimando programas de alívio paliativo e focalizado da pobreza como instrumentos preferenciais de ação dos Estados nacionais no âmbito da “questão social”.

A divulgação, por parte do presidente do Banco Mundial, das ideias de Fishlow, contidas em seu artigo de 1972, desagradou, como era de

se esperar, os militares. Mesmo não sendo mais um membro do Ipea, Fishlow participara de um convênio estabelecido pelo regime pós-64, mas agora não somente lhe dava as costas, como havia se tornado um de seus problemas no plano internacional – essa era, claro, a maneira como os militares viam as coisas. No processo de articulação de respostas à crítica de Fishlow, por parte da ditadura militar-civil, ficam muito claros as superposições e o imbricamento entre a política e a economia - algo que não é característico apenas dos regimes de exceção, mas que neles assume inflexões particulares.

O regime tratou de reagir àquilo que entendia como propaganda negativa e, para tanto, Delfim Neto, então Ministro da Fazenda, acionou Carlos Langoni, um economista da USP próximo a ele. Langoni publicou na revista *Estudos Econômicos*, do Instituto de Pesquisas Econômicas, da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo (USP), em outubro daquele mesmo ano, um longo artigo – logo em seguida transformado em livro e republicado com sucesso – intitulado “Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil” (Langoni, 1972). O artigo sustentava que o crescimento (e a mudança da estrutura econômica com a industrialização) acabou por concentrar a renda via defasagem da oferta de mão de obra qualificada diante de sua crescente demanda.

Langoni, um dos adeptos da então chamada “teoria do capital humano”, argumentava que só se podia atacar a concentração de renda e a pobreza investindo a longo prazo no capital humano e na qualificação da mão de obra (Langoni, 2005: 83). Como consequência de tais teses, Langoni também foi levado a apresentar conselhos práticos sobre a política de educação. Um dos principais foi o de que a educação superior deveria ser privada,¹⁷⁵ com o governo financiando os estudos por intermédio de empréstimos concedidos por um Banco da Educação,

¹⁷⁵ A educação superior gratuita seria inviável por conta do excesso crônico de demanda de um bem gratuito; porque não eliminaria, mesmo para aqueles que têm acesso, a discriminação contra os indivíduos mais pobres e, por último, em razão do custo ‘puro’ de oportunidade, que é a renda sacrificada por permanecer estudando anos adicionais ao invés de ir diretamente ao mercado de trabalho” (Langoni, 2005: 83).

a serem pagos pelos ex-alunos após a entrada no mercado de trabalho (idem, *ibidem*, 84).

De qualquer forma, o importante a se ressaltar é que a tese de Langoni não “justificava” a desigualdade de renda, apresentando antes uma explicação alternativa à de Fishlow para essa desigualdade. Os modelos que fundamentavam suas críticas tampouco eram necessariamente incompatíveis (Gandra, 2004: 23). Como o regime necessitava – como qualquer governo – legitimar aquilo que acontecia, seus principais economistas, com Eugênio Gudin, Roberto Campos, Simonsen e Delfim Neto à frente do grupo, lançaram a chamada “teoria do bolo”. A partir daí, começou-se a vender a ideia de que a possibilidade das camadas mais baixas da população aumentarem a participação na distribuição de renda diminuiria a poupança das classes mais abastadas, prejudicando o nível do investimento privado. Essa propaganda do governo levou a oposição a subir o tom das suas críticas, e todas as teses associadas ou próximas ao núcleo do poder – como a de Langoni – passaram a ser denunciadas como “justificativas” ao regime militar (Gandra, 2004: 52¹⁷⁶). Corrobora tal compreensão a afirmação de Fernando Henrique Cardoso, conhecido, no entanto, por sua suposta ponderação, de que o debate se dividia entre os “justificadores” e os “críticos” do regime militar (Cardoso, 1975).

De qualquer modo, cabe não superdimensionar o lugar que essa polêmica assumiu na cena política nacional na época. Se ela foi, sem dúvida, importante para a comunidade de economistas e o Ipea em particular, assim como para o establishment político, preocupado com as condições da governabilidade, não o foi para a sociedade mais ampla, que continuou amortecida pela repressão e pelo fechamento do regime durante a primeira metade da década de 1970. Leite Lopes, em uma

¹⁷⁶ Do ponto de vista analítico, o debate sobre a distribuição de renda apresentava três, e não duas teses principais. Além das já citadas de Fishlow e de Langoni, havia também a tese de Edmar Bacha, que sustentava que a concentração de renda era resultado sobretudo da abertura do leque salarial dos gerentes das firmas diante de lucros crescentes (Gandra, 2004: 22).

arguta leitura do já citado artigo de Fishlow, publicada ainda no calor do momento, afirma que o debate sobre a concentração de renda era duplamente limitado: a economia não só se autonomizava, por assim dizer, da sociedade, como também parecia cada vez mais colonizada por uma razão econométrica:

Com as restrições impostas às reivindicações econômicas abertas dos grupos sociais, em particular dos trabalhadores, o debate público sobre os fenômenos a que diz respeito a distribuição de renda transformou-se no debate privado entre os economistas sobre o que a categoria significa em sua produção intelectual. Uma primeira limitação temática se operou, portanto: de tema público referido à prática social dos diferentes grupos sociais, a distribuição de renda, ao mesmo tempo em que se afirma como categoria específica de debate, restringe-se à discussão entre especialistas. Mas ao mesmo tempo, uma segunda limitação temática se opera devido à correlação de forças internas ao campo intelectual em que o tema é debatido: de tema integrado em análises de conjunto do processo econômico brasileiro, a distribuição de renda tende a ser reduzida ao tratamento de variáveis estatísticas e econométricas (Leite Lopes, 1973: 48).

359

Antes de abandonarmos a polêmica sobre a distribuição de renda, cabe lembrar, atualizando algo daquele debate, que a maior parte dos economistas do Ipea continuou conferindo ao diagnóstico de Langoni maior capacidade analítica e de intervenção, bem como insistindo que os anos 1960 e 1970 “não foram casos clássicos de concentração de renda”, uma vez que houve “redução da pobreza absoluta” (CD Comemorativo do Texto para Discussão 1.000. Ipea, 2003: 51).¹⁷⁷

¹⁷⁷ Conferir o Anexo 1 para mais informações acerca da forma como os editores do TD 1.000 trataram o tópico “quarenta anos de crescimento, desigualdade e pobreza no Brasil”.

Por ocasião da terceira edição do livro de Langoni, publicada em 2005, o “Prefácio” foi assinado pelo futuro Presidente do Ipea (2012-2014), Marcelo Neri, que afirmou, na época:

(...) o trabalho de Langoni é, sem dúvida, o pai da moderna literatura brasileira sobre desigualdade de renda no país, a pedra fundamental deste próspero campo de pesquisa. (...) O livro alia o rigor científico à praticidade de quem demanda respostas das políticas públicas. O fato é que as lições fornecidas por ele continuam atuais. (...). Ouso dizer que a pesquisa de Langoni ainda não foi superada, seja pela atualidade das técnicas utilizadas (...) seja pelos seus resultados substantivos, que permanecem tão atuais quanto antes.” (Langoni, 2005 [1972]: 11-12).

Paralelamente à controvérsia sobre a renda na década de 1970, outra linha de acontecimentos terá impacto decisivo para a estruturação de uma área de estudos sociais no Ipea, aquela relacionada à crise do petróleo, a partir de 1973. Como sabemos, a partir de então, os países da OPEP aumentaram significativamente o preço do barril do petróleo e, agindo em conjunto, lançaram a economia mundial, dada sua extrema dependência àquela fonte energética, numa crise de proporções globais. Preocupado com os desdobramentos da crise, o governo se voltou para o assunto, e o ministro Delfim Neto criou um grupo de estudos e trabalho sobre fontes energéticas alternativas:

Naquela época, houve os choques do preço do petróleo. O Brasil com uma grande dívida externa e era um grande importador massivo do petróleo, muito diferente de hoje, que estamos muito próximos de alcançarmos nossa autossuficiência, mas enfim, naquela época, nós dependíamos do mercado externo, nossa matriz energética dependia completamente do petróleo importado, então, o Ministro do Planejamento, o Delfim Neto resolveu montar um grupo de estudo para explorar fontes alternativas de energia (TP, 10/09/2015).

Uma quantidade razoável de jovens técnicos promissores foi contratada nesse período e, em 1979, o grupo contava com dois nomes fundamentais

para a estruturação da área de estudos sobre pobreza e desigualdade no Ipea - Lauro Ramos e Paes de Barros – além de vários técnicos que constituíram, como veremos, o futuro grupo sobre o mercado de trabalho na mesma instituição. Registremos o depoimento de Paes de Barros sobre esse momento:

Nesse ano, Luiz Paulo veio para o Inpes, aqui no Rio, para ser superintendente. Acho que Delfim Neto pediu a ele para organizar um grande projeto sobre energia, e ele chamou Lauro Ramos, Armando Castellar, meu colega de engenharia eletrônica no ITA, e a mim; do Impa veio outro amigo meu, Sérgio Margulis, que veio a trabalhar com meio ambiente. Otávio Tourinho, que estava chegando do doutorado, assim como Ricardo Santiago, que foi presidente do Ipea e agora está no BID, completaram o grupo que chegava. Michal e Ibrahim Eris também estavam por aqui, o que dá uma medida da importância do projeto (D'Araújo, de Farias, Hippólitio, 2005: 139).

partir de meados da década de 1970, novos atores começaram a reagir tanto contra a carestia e o desemprego quanto contra o clima de cerceamento político, censura e repressão. O movimento contra a carestia em São Paulo, o movimento sindical do ABC paulista, os novos movimentos de base ligados à Igreja Católica de feição progressista e o movimento estudantil eram a face mais evidente desse descontentamento (Sorj e Almeida, 1983; Singer e Brandt, 1983; Reis e O'Donnell, 1988).

A crise de legitimidade do governo, somada às demais crises que já se acumulavam, fez com que dentro do Ipea, a área de pesquisa e assessoria em torno do mercado de trabalho ganhasse importância:

Com a crise do início da década de 80 – crise econômica, inflação, abastecimento, crise cambial, crise de legitimidade do governo – todo o resto passa a ser secundarizado. Por causa da crise, a área de trabalho começa a ganhar algum destaque. As greves começam a pipocar, defasagem etc... Junto com essa coisa da chamada política econômica de curto prazo, a área de trabalho

começa a crescer também por conta da tensão no mercado de trabalho, da tensão sindical e no meio social... (TP,12/03/2015).

Foi nesse período [em meados da década de 80] que a gente fundou o grupo Mercado de Trabalho. E esse grupo, sim, vai marcar uma outra etapa no Ipea. A figura forte era o Ricardo Paes de Barros. Eu voltei em 1989 e, na época, já estava no grupo também o José Guilherme de Almeida Reis. Talvez tenha sido a primeira vez que um grupo no Ipea tenha utilizado os dados da PNAD de maneira aplicada, de fato. E, até hoje, é um grupo de grande importância (TP, 10/09/2015).

362

O grupo sobre mercado de trabalho teve repercussões na constituição de uma área de trabalho sobre a pobreza e a desigualdade no Ipea. Não se trata, evidentemente, de um desdobramento natural, embora os pontos de contato sejam evidentes. Ocorre que, numa sociedade marcada por profundas desigualdades, “trabalho” e “pobreza” possuem, muitas vezes, uma tênue linha a separá-los. Vários técnicos envolvidos com a questão do mercado de trabalho se deslocariam para este tema, retomando assim a tradição inaugurada por Fishlow e Langoni. No início da década de 1980, Régis Bonelli dedicaria-se pioneiramente ao tema, a ele se agregando nomes como Hamilton Tolosa, José Márcio Camargo, Paulo Vieira da Cunha etc.¹⁷⁸

Políticas sociais, pobreza e desigualdade durante a Nova República

O fim da ditadura militar caracterizou-se por uma crise generalizada na economia, na política e na sociedade. A hiperinflação e o descontrole das contas públicas cresceram quase exponencialmente a partir do final da década de 1970, se mantendo em ascensão ao longo da década

¹⁷⁸ Conferir o Anexo 1 para obter mais dados acerca da pobreza e da desigualdade a partir das publicações Texto para Discussão (TD) e Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE).

de 80 e até meados da década posterior, quando foram contidas pelo Plano Real. A legitimidade do regime esvaiu-se rapidamente, embora sua capacidade de concertação política tenha sido grande, conduzindo um grande pacto “por cima” que garantiu uma transição “lenta, gradual e segura” para a democracia (O’Donnel e Schmitter, 1988). O voto para Presidente da República só foi garantido em 1989. A Emenda Dante de Oliveira, que pretendia garantir as eleições diretas em 1984, foi derrotada no Congresso Nacional, ao que se seguiu a articulação de uma candidatura de oposição à ditadura, mas de caráter nitidamente conservadora, configurando assim o que alguns sociólogos chamaram de “modernização conservadora”.

Os movimentos populares e de oposição – trabalhadores e sociedade civil organizada – foram derrotados nessa transição para a assim chamada “Nova República”, a eles restando rearticular suas forças e pressionar um governo que era afastado de seus interesses. O caráter arcaico e autoritário da estrutura jurídico-política do país, herdada dos mais de vinte anos de ditadura militar, foi ficando mais evidente, o que culminou com as pressões por uma nova constituição. No início dos anos 1980, já estavam claros os contornos de um projeto de reforma de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e redistributivo. A construção de um efetivo Estado Social, universal e equânime, era um dos cernes desse projeto (Fagnani, 2005: 88).

Os movimentos sociais e o chamado novo sindicalismo foram agentes fundamentais, mas não exclusivos, do processo de mobilização que cresceu e se adensou ao final da década de 1980, culminando com a Constituinte de 1988 e as eleições presidenciais de 1989.

A Constituição de 1988 foi a primeira no Brasil a reconhecer a política setorial de assistência social como política pública de responsabilidade do Estado brasileiro (ela passou a integrar um conjunto mais amplo do Sistema de Seguridade Social Brasileiro, que congregou as políticas setoriais da Previdência Social, da Saúde e da Assistência Social). As ações institucionais que consolidariam tal matriz só se iniciaram, no entanto, com a regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal, por meio da promulgação da Lei Federal no 8.742, de 07 de

dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ao final do mandato de Itamar Franco. E seria apenas em 2005 o Sistema Unificado de Assistência Social seria estabelecido, encontrando nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) sua matriz territorial (Maciel e Campos, 2010: 221-222).

No Ipea, especificamente, a consolidação de um campo de estudos e de um grupo de pesquisadores em torno da pobreza e da desigualdade ocorreu no final da década de 1980, dando continuidade aos trabalhos que já floresciam no início dessa mesma década. Ao longo das décadas de 1990, 2000 e 2010 ocorreria uma verdadeira explosão dessa produção, em torno de nomes como os de Ricardo Paes de Barros, Sônia Rocha, Lauro Ramos, o já citado José Márcio Camargo, Samuel Franco, e, mais tarde, Sergei Soares, Marcelo Medeiros, Rafael Osório e Pedro de Souza, entre tanto outros (conferir o Anexo 1).

364

A primeira eleição presidencial após o Regime Militar, em 1989, foi vencida por Fernando Collor de Mello, ex-governador de Alagoas que enfrentou Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, no segundo turno daquele pleito. Collor soube canalizar o descontentamento com as promessas não realizadas da Nova República, mesmo sendo um legítimo herdeiro das oligarquias nordestinas. Empunhou um discurso modernizante, pretensamente moralizador (de caça aos funcionários públicos tachados pejorativamente de “marajás”, bem como de luta contra a “corrupção” na política) e liberalizante na economia – propunha a diminuição da máquina administrativa federal e a privatização das empresas estatais. Coerente com tal discurso (embora não demonstrando a mesma coerência no que diz respeito aos dois primeiros pontos), várias empresas e repartições públicas federais foram extintas ou ameaçadas de extinção.

No meio do turbilhão que estava por vir, em 1991, foi apresentado e aprovado pelo Senador Eduardo Suplicy, o projeto de lei para instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (Projeto de Lei no. 80/91). Embora tenha sido aprovado por unanimidade no Senado Federal e tenha recebido um parecer técnico favorável, desde 1993, o projeto nunca chegou a ser votado na Câmara dos Deputados (Silva, Yazbek

e Giovani 2004: 96). O projeto de Suplicy tinha uma filosofia distinta dos futuros programas de transferência de renda condicionada, uma vez que garantia uma renda mínima universal, diferenciando-se dos projetos que estabelecem uma linha de pobreza como “corte” para os que devem ser assistidos¹⁷⁹ (Silva, Yazbek e Giovani 2004).

À eleição de Collor de Mello, como sabemos, se seguiu o *impeachment* no final de 1992 e a posse de Itamar Franco, que era seu vice-presidente, em 1993.

Foi nesse momento que surgiu a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada pelo sociólogo Betinho. Esta campanha constituiu um marco fundamental na história política brasileira recente, tanto por revitalizar a sociedade civil, despertando-a para o tema (Soares, 1988:11), quanto por incitar o governo a tratá-lo pela primeira vez como um problema (Sprandel 2004:12).

A campanha arrecadava alimentos para doar aos pobres (um dos eventos mais importantes era o “Natal sem fome”, realizado entre 1993 e 2005) e denunciava a falta de políticas públicas e de ações efetivas por parte da sociedade no combate à fome. Ela tinha claros pontos de contato e também certa continuidade com o *Movimento pela Ética na Política* que, em grande medida, foi o responsável pela mobilização que levou ao *impeachment* (Soares 1988).

Entre 1993 e 1994, a campanha foi capaz de mobilizar boa parte da sociedade brasileira, alcançando um saldo positivo para as políticas de combate à pobreza e à desigualdade (remediou situações degradadas, mobilizou um grande número de brasileiros, divulgou a convicção de que a cidadania é incompatível com a fome, incluiu a questão social na agenda política, desnaturalizou a fome, a miséria e o *apartheid* social brasileiros). Ao hibridizar a relação entre a política e aquilo que tradicionalmente se entendia como assistencialismo, questionou, em

¹⁷⁹ Esse projeto, apesar de aprovado por unanimidade, nunca foi implementado. A adoção do Bolsa Família, a partir de 2004, acabou criando a percepção de uma incompatibilidade entre essas duas políticas. Voltaremos a esse assunto.

termos práticos, uma certa visão da esquerda ortodoxa de que apenas mudanças estruturais seriam efetivas (Soares 1998: 12-14; 34).

A elaboração daquele que ficou conhecido como o *Mapa da Fome* (cuja primeira versão é de 1993) foi outro elemento importante na ação contra a fome de Betinho, e sua elaboração se deve ao trabalho do Ipea e de seus técnicos. O Mapa da Fome consistia em um documento de 33 páginas, resultado do trabalho de uma Comissão Especial,¹⁸⁰ formada pela Presidência da República e coordenada pelo Ipea, na pessoa da já citada Ana Maria Peliano. Socióloga, pós-graduada em Política Social pela UnB, Peliano coordenou o Núcleo de Estudos da Fome da UnB (1987-1992), foi diretora de Política Social do Ipea (1992-1994) – onde ingressou em 1975, como vimos -, foi membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA (1993/1994) e secretária-executiva do programa Comunidade Solidária (1995/1998).

O documento, intitulado “Plano de Combate à Fome e à Miséria – Princípios, Prioridade e Mapas de Ação do Governo”, foi apresentado ao Presidente da República, ao mesmo tempo que a proposta de criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, o Consea,¹⁸¹ com a atribuição de elaborar uma proposta orgânica de combate à fome que não se restringisse a políticas assistenciais e emergenciais. O “nutricional” aqui sofreu uma reconfiguração em relação à perspectiva adotada na ditadura, uma vez que agora se encontra subordinado à “segurança alimentar”, que se pretende mais ampla e inserida no horizonte das políticas de governo, voltadas para a promoção de direitos civis e democráticos.¹⁸²

¹⁸⁰ Esta comissão estava assim composta: Yeda Crusius – Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação – Presidência da República – Coordenadora; Herbert de Souza – Secretário Executivo do Instituto de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); Mauro Morelli – Bispo da Arquidiocese de Caxias; Anna Maria Medeiros Peliano – Coordenadora da Coordenação de Política Social do Ipea; Denise Maria Fonseca Paiva – Assessora Especial da Presidência da República; Josenilda de Araújo Caldeira Brant – Presidente do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN).

No Plano... (Peláez, 1993:7) foram estabelecidos dois objetivos básicos:

1º - “enfrentar as causas que contribuem para que mais de 32 milhões de pessoas, cerca da quarta parte da população brasileira, vivam de forma indigna, que não lhe permitem ultrapassar o limite da fome e da miséria; 2º - deflagrar um movimento nacional que possibilite a adoção imediata de providências indispensáveis para a erradicação da fome e da miséria”.

¹⁸¹ “O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) é um espaço de discussão e de articulação entre governo e sociedade civil, com o objetivo de propor diretrizes para as ações na área da segurança alimentar e nutricional, a partir do acompanhamento e do monitoramento de diversas políticas públicas e programas sociais que envolvam alimentação e nutrição (...) Criado em 1993, desativado em 1995 e recriado em 2003, o Conselho Nacional é um órgão de assessoramento da Presidência da República. Sua composição é de 2/3 dos conselheiros advindos da sociedade civil e 1/3 de representantes do governo, sendo presidido por representante da sociedade civil” (www.planalto.gov.br/consea. Acesso em 15/09/2015). O CONSEA foi extinto no primeiro dia do governo do Presidente Jair Bolsonaro, por intermédio da Medida Provisória 870/19. Diversos movimentos sociais, órgãos como o Ministério Público Federal e a ONU, através da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) manifestaram-se contrários à extinção e pressionaram pelo retorno do CONSEA, o que acabou ocorrendo quando a MP 870 foi votada no Senado. Esta Casa mudou a MP 870, incluindo o CONSEA, agora no organograma do Ministério da Cidadania. Contudo, logo em seguida, o presidente Jair Bolsonaro vetou o retorno do CONSEA, ao sancionar a MP 870, transformando-a em Lei 13.844, de 18 de junho de 2019. Em sessão de 24 de setembro, o Congresso Nacional manteve o veto do presidente, e o CONSEA permanece, portanto, extinto (<https://idec.org.br/noticia/consea-permanece-extinto-apos-manutencao-do-veto-de-bolsonaro>). Acesso em 28/01/2020. A notícia é de 26 de setembro, atualizada em 17 de dezembro de 2019.)

¹⁸² O site do Consea definia segurança alimentar da seguinte forma: “A Segurança Alimentar e Nutricional, enquanto estratégia ou conjunto de ações, deve ser intersetorial e participativa, e consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”. (<http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/conceitos>. Acesso em 21/01/2019). Para a trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda nacional, conferir Silva, S. 2014.

E três princípios gerais: solidariedade, parceria (procurando envolver “Estado” e “sociedade civil”), descentralização (entendida como forma de flexibilizar as ações em função da diversidade do país e de garantir o envolvimento local).

Foi nesse momento que Betinho encomendou o Mapa da Fome para ser realizado em prazo curíssimo. E mais: os dados tinham que ser apresentados para todos os municípios brasileiros. A ideia era mobilizar a sociedade para se engajar no combate à fome (...) A dificuldade foi grande, pois naquele momento, não dispúnhamos de nenhum estudo recente sobre consumo alimentar; o último tinha sido feito pelo IBGE em 1975, o Endef (Estudo Nacional de Despesa Familiar). Utilizamos, então, a metodologia que vínhamos trabalhando com a Cepal e que associava a renda das famílias ao custo de uma cesta regional de alimentos. Como resultado, identificamos 32 milhões de brasileiros cuja renda permitia, na melhor das hipóteses, adquirir uma cesta básica. Esse dado foi apresentado numa reunião entre o presidente Itamar Franco, todos os ministros, Betinho e D. Mauro Morelli (D'Araújo, de Farias, Hippólito, 2005: 122).

Nesse mesmo período, o Plano Real, anunciado em 1993 por Fernando Henrique Cardoso, então ministro da Fazenda de Itamar Franco, alterou a moeda e começou a controlar o processo inflacionário. Fernando Henrique, como se sabe, se elegeu Presidente da República em 1994 pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e foi reeleito em 1998. Uma vez no poder, criou o programa *Comunidade Solidária*.

O *Comunidade Solidária* (estabelecido pelo Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995) contou – ao menos no seu desenho institucional

- com uma ampla participação da “sociedade civil”¹⁸³ e tornou-se, segundo a maior parte dos analistas, uma instância de articulação e de racionalização de ações dispersas por diversos órgãos de Estado. A esposa de Fernando Henrique, a antropóloga Ruth Cardoso, assumiu o comando do programa junto com sua secretária-executiva, Ana Peliano (1995/1998).

O programa Comunidade Solidária surgiu a partir da experiência do Consea no governo Itamar Franco. Ana Peliano, afirma que “pela primeira vez na história do país, [estaria a se assistir], apesar da mudança de governo, a uma continuidade da linha de orientação das políticas públicas que visam ao enfrentamento da fome e da miséria”. O CONSEA teria “engendrado o Comunidade Solidária” (Peliano, Resende e Beghin, 1995: 20). Dessa forma, teriam sido seguidas as recomendações, bem como certa expertise adquirida nos anos anteriores. Nas palavras de Peliano e de seus colaboradores, o Comunidade Solidária:

369

(...) pretende ser uma estratégia de articulação e coordenação de ações de governo no combate à fome e à pobreza, não se tratando de mais um programa. A parceria e a descentralização que caracterizam a proposta do Comunidade Solidária não permitem a elaboração de um modelo único de atuação (...) O Comunidade Solidária propõe-se também a introduzir na esfera pública novas formas de gerenciamento de programas sociais, evitando o clientelismo, a centralização, a superposição e fragmentação das ações e a pulverização dos recursos,

¹⁸³ O programa era composto por um Conselho Consultivo à Presidência da República, nomeado pelo presidente da República e vinculado à Casa Civil. Era integrado por dez ministros de Estado, pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária e por 21 personalidades da sociedade. Conferir o Decreto Nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm). Último acesso em 15/01/2020).

eliminando a ineficiência, a descontinuidade e o desperdício (Peliano; Resende; Beghin, 1995: 21).

Nesse desenho ideal, ao Ipea seria reservada nada menos do que a função de articulador dos diversos atores envolvidos (Peliano; Resende; Beghin, 1995: 34).

A posição que o *Comunidade Solidária* ocupava, estando diretamente vinculado à Presidência da República, somada ao fato de que a antropóloga e esposa do Presidente estava à sua frente, levou setores poderosos do governo de Fernando Henrique a atacar Ana Peliano e o programa algumas vezes, sendo o mais célebre destes ataques, a acusação do Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, de que o programa era uma “masturbação sociológica”.¹⁸⁴ A grande repercussão desta afirmação levou a um mal-estar interno ao governo (*Jornal do Brasil*, 20/04/1995, p.4), mas não foi suficiente para que Peliano fosse afastada. Betinho afastou-se do Comunidade Solidária em 1995, afirmado que esperava

370 que o governo se empenhasse num grande programa de combate à miséria e à fome, da mesma forma que havia feito em relação à inflação (Soares, 1998).

A conjuntura de meados dos anos 1990 foi marcada pelo surgimento de uma série de programas de renda mínima no âmbito municipal e estadual: os primeiros foram Campinas, Ribeirão Preto e Santos, no estado de São Paulo, e o Distrito Federal, em seguida. São Paulo, particularmente, foi uma experiência importante: logrou uma modesta integração entre o programa de Renda Mínima da prefeitura, o Renda Cidadã, do governo estadual, e o Bolsa Escola, do governo federal (Fonseca, 2014). O Bolsa Escola surgiu em Brasília, em 1995, tendo sido implementado pelo governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque,

¹⁸⁴ Não há como deixar de observar o componente patriarcal presente nessa crítica, dirigida a mulheres que ocupavam cargos de mando, num momento em que a participação das mulheres na vida pública ainda era incipiente. Para uma boa contextualização acerca das mulheres e sua atuação política, conferir a introdução de Verônica Montecinos à sua coletânea de 2017.

à época, no Partido dos Trabalhadores (PT). O programa assegurava um salário mínimo¹⁸⁵ a cada família carente que tivesse todas as crianças entre 7 e 14 anos matriculadas na escola pública.

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, alguns programas nacionais de transferência de bens e serviços começaram a ser implementados: o *Bolsa Escola* foi lançado em nível federal, pelo Ministério da Educação; o Ministério da Saúde lançou o *Bolsa Alimentação*; o Ministério das Minas e Energia, o *Auxílio-Gás*. Havia um grande fracionamento das ações, uma vez que cada programa tinha suas próprias formas de seleção e seus cadastros particulares. Desses, o mais importante foi sem dúvida a federalização do Programa *Bolsa Escola*, que chegou a alcançar mais de nove milhões de beneficiários. O programa pagava, para todos aqueles que tivessem uma renda per capita inferior a R\$ 90,00, uma bolsa de R\$ 15,00 por filho, limitado ao máximo de três (em valores corrigidos pelo IPCA de 2018, a *renda per capita* equivale a R\$ 264,00, e o valor da bolsa a R\$ 44,00). O programa utilizava, para seu gerenciamento, o Cadastro Único para Programas Sociais ou CadÚnico, criado através do Decreto Nº 3.877, de 24 de julho de 2001 (Draibe, 2003).

Em 2003, com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva ao governo federal, as políticas de combate à pobreza ganharam em intensidade, por conta da decisão de alçá-las a um dos carros-chefes do novo governo. O governo propagandeava seu lema, “Brasil, um país de todos”, que procurava demarcar simbolicamente a diretriz geral de inclusão social que orientaria os rumos da administração pública federal a partir de então.

Inicialmente, no entanto, houve um momento de indefinição e paralisia, seja porque não estavam claros os rumos a serem tomados, seja por conta da escala do problema a ser resolvido. No PT, muitos resistiam às políticas de transferência de renda condicionadas, por acreditarem que elas estavam imbuídas de uma filosofia e de uma prática “neoliberal”,

¹⁸⁵ O maior valor atingido pelo salário-mínimo em seu governo foi de R\$ 136,00 em 1999 (valor nominal).

incluindo uma definição estrita da pobreza a partir de critérios de renda e uma consequente atuação segmentada nesse setor.

Criou-se, então, o programa *Fome Zero* que previa a distribuição de vales e cupons destinados exclusivamente à compra de alimentos, mas que acabou se resumindo à entrega de 50 reais aos mais pobres. Embora não tenha sido bem-sucedido e, a despeito das muitas críticas, o programa teve o mérito de reintroduzir o direito à alimentação na arena pública (Fonseca, Jaccoud, Karam, 2013: 310), resgatando de certa forma o debate ocorrido por ocasião da *Campanha contra a Fome*.

O fracasso relativo do *Fome Zero* levou o governo federal a adotar, já a partir do final de 2003, a unificação de todos os cadastros e a transferência direta de renda para os pobres, desde que garantidas certas condições (como a presença das crianças em idade escolar na escola e a vacinação pública obrigatória) e, em 2004, foi lançado o programa Bolsa-Família (PBF).¹⁸⁶

- 372 Apesar de ter sido duramente combatido por boa parte da grande mídia por ocasião de seu lançamento, o PBF se desenvolveu e se aperfeiçoou, sendo considerado majoritariamente um sucesso naquilo a que se propôs, a saber, retirar da pobreza extrema expressivos contingentes da população brasileira.

Uma vez aceitado o modelo do programa, aproveitadas as experiências anteriores e integrados os vetores “tecnocráticos” e “sociais” na sua composição (voltaremos a esta questão mais tarde), o PBF “cresceu e apareceu”. Dados de 2007 relatavam que o programa beneficiava onze milhões de famílias ou quarenta e seis milhões de pessoas, o que o

¹⁸⁶ Há uma vasta bibliografia, além da introdutória, citada na nota 170, sobre o Programa Bolsa Família, que cobre inúmeros aspectos, desde as perspectivas nutricionais até aquelas voltadas para as “políticas públicas” (Pereira, 2016), passando por questões de gênero, moral e fronteiras simbólicas entre os pobres (Marins, 2017; Azevedo, 2013), experiências regionais de combate à pobreza (Silva, 2008) etc. O programa também vem sendo sucessivamente avaliado, seja por diversos órgãos do governo (Ipea, Ministério do Desenvolvimento Social etc.), seja por acadêmicos. Frutos dessas avaliações por parte dos órgãos do governo são os trabalhos já citados de Castro e Modesto, 2010 e Campello e Néri, 2014; por parte de sociólogos e antropólogos, cf. Pires e Rego, 2013.

convertia em um dos maiores programas de transferência de renda do mundo (Soares; Satyro, 2010: 33).¹⁸⁷

Como nosso foco é o Ipea e o desenvolvimento histórico das políticas de combate à pobreza e à desigualdade, não cabe aqui detalhar as muitas discussões existentes sobre as evoluções futuras do programa. Importa explicitar, para nossos objetivos, que: 1) existe consenso entre os especialistas acerca da importância do PBF para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil (Neri, 2014; Hoffmann, 2014); 2) há um grande dissenso sobre o caminho que o PBF deveria tomar. Sposati (2010: 297) defende que o PBF se torne uma renda básica que corresponda a um direito universal de crianças e adolescentes brasileiros. Amélia Cohn lamenta que ele tenha sido transferido para a esfera da Assistência Social e sustenta que houve uma consequente “perda de politização” do programa, que corre o risco de se tornar “uma imensa folha de pagamento” (Cohn, 2014: 459; 463).

Uma boa síntese desses dilemas encontra-se em texto escrito por dois técnicos do Ipea:

373

As contrapartidas devem ser duramente cobradas ou devem ser um detalhe menor? O PBF deve permanecer como um programa de orçamento definido ou deve se transformar em direito? Se for proteção social, deve ser mais integrado com outras partes do sistema de proteção social, como a Prestação de Benefício Continuada (PBC), as aposentadorias e pensões do INSS e o seguro-desemprego? Deve haver tempo máximo de permanência? O foco deve se aproximar dos programas de geração de oportunidades, os que buscam as “portas de saída”? Hoje, o PBF é um programa ainda híbrido cuja natureza

¹⁸⁷ Atualizações desses números para os anos seguintes podem ser obtidas através do site do Ministério do Desenvolvimento Social (<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>). Último acesso em 15/01/2020).

A família é definida como: “unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (Presidência da República. Lei no 10.836 de 9 de janeiro de 2004.).

não é clara e no médio prazo terá que sofrer alguma modificação de desenho e se assumir como uma coisa ou outra (Soares e Sátiro, 2010: 50).

Dois vetores importantes conjugaram-se para criar as condições de possibilidade do sucesso do PBF: uma engenharia institucional de caráter tecnocrático que agiu por “dentro do Estado” e uma engenharia institucional de caráter social que, mesmo agindo por “dentro do Estado”, procurava criar condições para a participação e a inclusão, ampliando seus limites. Evitando o voluntarismo do Comunidade Solidária e a utopia de ancorar um programa dessa magnitude numa sociedade civil desprovida do amadurecimento necessário para tal gestão, o PBF conseguiu estabelecer sinergia entre esses vetores - embora críticos afirmem, como vimos, que o segundo tenha perdido em importância ao longo do tempo.

Dois nomes são centrais nessas vertentes, os de Ricardo Paes de Barros e Ana Fonseca. Embora ambos possuam qualidades pessoais extraordinárias, são citados por serem considerados exemplos de capacidade de catalisação de esforços coletivos, de construção institucional.

Ricardo Paes de Barros já é nosso conhecido, tendo entrado no Ipea em 1979, fazendo parte do “Grupo de Energia” montado por Delfim Neto, ainda no Regime Militar. Foi, em seguida, um dos nomes centrais na organização do grupo de estudos sobre o trabalho e, a partir do final da década de 80, um pesquisador e estudioso das questões relativas à pobreza e à desigualdade.¹⁸⁸ Em 2016, Paes de Barros saiu do serviço

¹⁸⁸ Indagado sobre qual seria sua principal preocupação, detalhou: “Primeiro, minha preocupação era, e em larga medida continua a ser, bem menos ligada à pobreza do que à desigualdade; para mim não importa muito se o país é pobre ou rico. O que me preocupa mais é a igualdade, porque se eliminarmos a pobreza só com crescimento, podemos continuar tremendamente desiguais. Acontece que a demanda principal da sociedade brasileira sempre pareceu ser o combate à pobreza. Como sempre me preocupei em fazer coisas que fossem de interesse para a sociedade brasileira, minha pesquisa se afasta da pura desigualdade e começa a se misturar com pobreza, meio a contragosto” (D’Araújo; de Farias; Hippolito, 2005: 143).

público e atualmente é economista-chefe do Instituto Ayrton Senna e professor da cátedra Ayrton Senna do Insper.¹⁸⁹ Embora possua formação e convicções liberais, tendo feito pós-graduação em Chicago, tem posicionamentos particulares. Perguntado sobre sua posição ideológica, afirma, por exemplo que:

Talvez, para contrariar um pouco, eu me classificasse como direita (...) Se esquerda significa que estamos dispostos a abrir mão de muita coisa, inclusive eficiência, para ter mais igualdade e as necessidades básicas satisfeitas nas suas mais variadas formas, então eu sou de esquerda. Se ser esquerda significa que para atingir essas coisas você tem que ter um estado gigante, então eu sou de direita. O que eu quero é atingir o maior nível de satisfação com a menor intervenção governamental possível (Paes de Barros, 2012: 35-6).

375

Os relatos de colegas de Paes e Barros no Ipea são unâimes no de seu protagonismo na configuração de um campo de estudos sobre a pobreza e a desigualdade no Brasil recente. Vários de nossos interlocutores fizeram referência à sua grande capacidade de trabalho em equipe, testemunhando reuniões e projetos nos quais chegava a coordenar o trabalho de quase cem especialistas (TP,27/04/2015). Outros mencionaram, no entanto, que Paes de Barros nunca “teria sido uma pessoa comprometida com a instituição” (TP1¹⁹⁰,05/05/2015).

Alcançando notoriedade, Paes de Barros já havia sido contratado para apresentar propostas de planos de ação para o combate à pobreza e

¹⁸⁹ <https://www.institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/quem-somos.html#-Equipe>; <https://www.insper.edu.br/?s=Ricardo+Paes+de+Barros>. Acesso em 16/01/2020.

¹⁹⁰ Distinguimos aqui um “TP1” e um “TP2” para deixar claro que, no dia 05/05/2015, a equipe do projeto “Ipea: uma etnografia” realizou duas entrevistas: uma no Rio de Janeiro (“TP1”) e outra em Brasília (“TP2”).

à desigualdade para diversos atores políticos que concorreram aos governos estaduais e à Presidência. Em 2002, por exemplo, Ricardo Henrique e Paes de Barros foram contratados pela Fundação Ulisses Guimarães, do PMDB para apresentar a contribuição do partido à chapa que tinha como vice a correligionária Rita Camata e como candidato à presidente, José Serra, mas também por Ciro Gomes, candidato na mesma eleição.

Não satisfeito com essas contribuições parciais, Paes de Barros juntou-se a Marcos Lisboa, José Márcio Camargo, Afonso Celso Pastore e a uma série de outros economistas para produzir um documento que intencionava impactar o debate público acerca da pobreza e da desigualdade no país (Paes de Barros, 2012: 36). Este documento – que ficou conhecido como “A Agenda Perdida” - criticava a ineficiência dos gastos públicos e sua falta de foco, propondo, como parte das soluções, um sistema único de cadastros, assim como a unificação de todos os programas de combate à pobreza (Paes de Barros; Lisboa; Camargo;

376 Paes et al., 2002). Em 2000, Ricardo Henrique e Paes de Barros haviam publicado, juntamente com uma importante colaboradora de Paes, Rosane Mendonça, um artigo que causou bastante impacto ao apontar a pobreza e a desigualdade no Brasil como “inaceitáveis” (Paes de Barros, Henrique e Mendonça, 2000).

A contribuição de Paes de Barros para o PBF foi decisiva, consistindo em convencer os jovens e recém-chegados administradores do Partido dos Trabalhadores quanto à correção da estratégia de focalizar as políticas de combate à pobreza apenas nos mais pobres, exigindo algumas condições como contrapartida para manutenção da bolsa. Enfatizar tal contribuição não significa esquecer, de forma alguma, o trabalho cotidiano e qualificado de um grande número de técnicos em diversos órgãos e setores, tal como o Ipea¹⁹¹ Tampouco se pode esquecer as experiências e contribuições nas administrações municipais e estaduais desenvolvidas a partir de meados da década de 90.

¹⁹¹ Para argumentos pró e contra a focalização das políticas de combate à pobreza, ver Camargo, 2003; Theodoro, Delgado, 2003; Fonseca, 2008.

O Cadastro Único não é apenas um questionário a ser preenchido para dimensionar a população pobre – definida como aquela composta por famílias na qual a renda per capita individual é menor do que R\$ 120,00 por mês (valor corrigido para R\$ 140,00, em 2011, quando do lançamento do Programa Brasil sem Miséria). Trata-se de uma complexa engenharia institucional voltada para a articulação entre os entes da federação de forma descentralizada visando produzir o retrato mais fiel possível dos “pobres”. Fonseca, lembrando que “(...) a produção de memórias é sempre parte de um campo de disputas de interesses” e tendo tido, ela própria, um importante papel na conformação do PBF, como veremos, sustenta que ele “(...) é resultado de uma construção coletiva”.¹⁹²

Os responsáveis pela realização do Cadastro foram os Municípios, que planejaram, definiram as equipes de cadastradores, realizaram as entrevistas junto às famílias, compilaram as informações e as remeteram ao governo federal. Também coube aos municípios informar a inclusão ou exclusão de cadastrados, monitorar e manter o registro das famílias atualizado, bem como zelar pela fidedignidade e qualidade das informações fornecidas (Paes de Barros, de Carvalho, de Mendonça, 2010: 181).

As possibilidades de utilização do Cadastro Único são enormes, por três razões principais. Primeiro porque, em virtude de sua abrangência, ele constitui praticamente um censo da população pobre do país (em 2010, o CadUn tinha informações sobre 16 milhões de famílias pobres, e os dados da PNAD de 2006 contabilizavam 18 milhões de famílias nesta mesma situação). Segundo porque, por sua própria natureza, o CadUn atribui nome e endereço à pobreza. Terceiro porque, embora utilize somente as informações relativas à renda, contém uma ampla variedade de informações sobre as condições de vida das famílias cadastradas (Paes de Barros, de Carvalho, de Mendonça, 2010).

¹⁹² <https://jornalggn.com.br/noticia/chega-de-lorota-na-discussao-do-bolsa-familia-por-Bana-fonseca>. Acesso em 30/04/2020.

Ana Fonseca representa o outro vetor que identificamos como uma das condições de possibilidade do sucesso do PBF: aquele provisoriamente definido como “uma engenharia institucional de caráter social” que, mesmo agindo por dentro do “Estado”, procurava criar condições para a participação e a inclusão, ampliando seus limites. O PBF foi ancorado na administração pública, tendo sido excluída a proposta, mantida por setores da esquerda da Igreja Católica que formavam parte da base de sustentação do governo Lula, de construir um sistema paralelo (a partir de assembleias populares em cada cidade), pelo qual a própria população carente seria responsável pela coleta e pela partilha dos recursos (Ozores, 2018: 80).

Ana Fonseca trouxe consigo a experiência da articulação entre governo e sociedade civil na construção de políticas sociais. Era militante política, ligada ao Partido dos Trabalhadores, e acadêmica. Cearense de Fortaleza, foi pesquisadora da Unicamp (Universidade de Campinas), onde se graduou em Ciências Políticas e fez mestrado em História Social do Trabalho, tornando-se coordenadora associada do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). Concluiu seu doutorado na Universidade de São Paulo (USP) com o tema “Família e Políticas de Renda Mínima” (Ozores, idem, ibidem).

No início da década de 1990, e na qualidade de pesquisadora do NEPP, foi convidada a acompanhar e assessorar o programa “Renda Mínima”, implantado na cidade de Campinas, durante a gestão do então prefeito José Roberto Magalhães Teixeira. Dez anos mais tarde, no início dos anos 2000, Ana Fonseca foi convidada para coordenar o Programa de Garantia de Renda Mínima do município de São Paulo, durante a gestão da prefeita Marta Suplicy (Ozores, 2018: 81). Como sabemos, nessa época, já existiam vários programas de distribuição de renda, de forma desarticulada.

Foi na prefeitura de São Paulo que Ana Fonseca concebeu a possibilidade de unificação desses vários programas. A experiência na Prefeitura lhe conferiu, além de experiência, maior visibilidade, fazendo com que fosse chamada a integrar a equipe de transição entre os governos

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), no grupo sobre políticas sociais. Algum tempo mais tarde, quando o Programa Fome Zero estacionou na indefinição e nos impasses, foi convidada a coordenar o Programa Bolsa Família, criado em outubro de 2003. Exerceu o cargo por um curto período - até janeiro de 2004 – o suficiente, no entanto, para fazer prevalecer o modelo de unificação que desenhou. Em seguida, atuou como Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social, de fevereiro a novembro de 2004. Foi ainda Analista de Políticas Sociais da Oficina do PNUD para a América Latina e o Caribe (2005-2006) e analista de Políticas Sociais da Oficina Regional do Programa das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em 2007 (Ozores, 2018: 83).

Quando instada a se manifestar acerca de seu papel no PBF, que muitos insistiam ser o de “maternidade”, ela sempre se referia “ao intenso processo de consultas que antecedeu o lançamento do PBF, incluindo sucessivos debates intra e intergovernamentais” (Fonseca; Jaccoud; Karam, 2013: 311).¹⁹³

379

O protagonismo do Ministério do Desenvolvimento Social no PBF não diminuiu a importância do Ipea em sua condução. O Instituto continuou atuando como um local de discussão e de práticas de gestão para o Programa, o que pode ser atestado tanto pela quantidade de técnicos envolvidos nos debates sobre seus rumos e sua avaliação, quanto na qualidade dessas intervenções e assessorias.

As estratégias de combate à pobreza continuaram a receber atenção durante os governos de Dilma Rousseff (2010-2016), que lançou, em junho de 2011, o *Programa Brasil sem Miséria* (PBS). Concebido como uma continuidade do PBF, o BSM tinha como objetivo retirar da situação de pobreza extrema 16,2 milhões de pessoas. O PBS estabeleceu, assim, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), encarregado da tarefa, o ponto de corte de R\$ 70,00 per capita para definir famílias em situação de extrema pobreza, e o dobro desse

¹⁹³ Para detalhes do processo de unificação dos programas anteriores e de articulação do PBF, cf. Fonseca e Roquete, 2005: 14-16.

valor (R\$ 140,00) para definir a pobreza (Campello; Mello 2014).

Além do intento de alcançar a totalidade dos extremamente pobres (alcançando assim uma espécie de “universalidade na focalização”), o BSM utilizou dados multidimensionais sobre a pobreza, na tentativa de ultrapassar a abordagem exclusivamente baseada na renda. O Programa trouxe, em seu bojo, o princípio da pobreza multidimensional, construído através de seis dimensões das vulnerabilidades e carências mais comuns aos seres humanos, com exceção da saúde: a) vulnerabilidade; b) acesso ao conhecimento; c) acesso ao trabalho; d) escassez de recursos; e) desenvolvimento infantil; e f) carências habitacionais. Dessa forma, todas as dimensões mais básicas da pobreza tradicionalmente consideradas, com exceção das condições de saúde, puderam ser incluídas. Esses indicadores foram construídos a partir dos dados da PNAD e sugeridos, desde pelo menos 2006, por Paes de Barros e seus colaboradores no Ipea, como se pode ver no *Texto para Discussão 1227* (Paes de Barros; Carvalho; Franco, 2006: 16). Desde então, os esforços para a construção desse tipo de indicadores têm se revelado úteis, incluindo, além da saúde, uma série de inovações (Fahel; Teles; Caminha, 2016).

380

A multidimensionalidade do BSM¹⁹⁴ está relacionada às diversas ações para criar “portas de saída” para o próprio programa, isto é, alternativas de geração de novas formas de capacitação para uma saída sustentável da pobreza. Assim, seus três eixos dizem respeito, além da garantia à renda, à inclusão produtiva (com oferta de oportunidades de qualificação profissional, ocupação e renda, por meio de estratégias específicas para o campo e para a cidade) e ao acesso aos serviços para provimento, ampliação e aprimoramento de serviços públicos, de modo a melhorar as condições de vida, promovendo a cidadania e rompendo o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza (Costa; Falcão, 2014: 133).

¹⁹⁴ Para uma outra proposta de análise multidimensional da pobreza, conferir Garcia, 2003.

O papel do Ipea na formulação do plano Brasil sem Miséria foi de grande importância. Dilma Rousseff atribuiu ao Instituto tarefas relevantes, e tão logo foi politicamente possível, escolheu um novo presidente para a instituição, de acordo com as suas preferências. Marcelo Néri, já mencionado neste livro, assumiu o Instituto com a missão de acabar com a miséria e fortalecer aquilo que ele chamava de “A nova classe média”. Um dos técnicos com quem conversamos foi enfático ao sublinhar o acúmulo de contribuições do Instituto, lembrando que:

Obviamente que a gente tem que ter uma coisa que é a capacidade de antecipação. Simplesmente porque os poderes que governam jamais sabem o que vão precisar daqui a dois anos... e, em geral, nem sabem colocar o problema adequadamente. Então, uma coisa que eu já vi no Ipea, inúmeras vezes, é que ou você tem uma linha de pesquisa que você já vem seguindo há muito tempo e, quando a oportunidade aparece, você já tá com o menu pronto, ou você vai estar sempre correndo atrás do prejuízo (...) Uma coisa que eu acho que a gente tem que ter, e onde entra a ideia de nossa autonomia: vamos escolher linhas de pesquisa ainda que não tenha ninguém pedindo isso agora, porque você sabe que vai ser importante daqui a três ou quatro anos. Em alguns casos, damos com os burros nágua (...) Mas, em muitos mais casos, a gente acerta, porque não é tão difícil antecipar o que vai ser um problema daqui a cinco anos. Crescimento populacional vai ser um problema no Brasil nos próximos cinco anos? Não, isso é fácil da gente antecipar. Então não tem que ter uma linha forte de planejamento familiar (...). Nesse sentido, eu acho importante a gente ter linhas de pesquisa e é o que eu tentei fazer como pesquisador a vida toda. Pegar coisas como pobreza, desigualdade, discussão de renda, que é o que eu tenho feito ao longo do tempo majoritariamente. E seguindo isso ao longo do tempo, de forma que, quando a pergunta for feita, eu estou lá, que é o que aconteceu, por

exemplo, com o Bolsa Família. Quando a discussão do Bolsa Família começou, a gente já tinha um monte de discussão acumulada, sabia o que ia falar... Principalmente com o Brasil sem Miséria. Quando o Brasil sem Miséria veio, a gente já estava com a política toda pronta. Assim que X chegou, eu e Z fomos falar com X e dissemos: “Olha, X, seguinte, está aqui, ó, é isso aqui. Isso aqui é o que vocês têm que fazer etc.” Nem tudo que a gente sugeriu, X incorporou, mas em grande medida, sim. Pelo menos a parte do benefício extraordinário para a superação da pobreza, a busca ativa etc., tudo veio daqui... por quê? Porque a gente já tinha dez anos de trabalho no tema (TP2, 05/05/2015).

A pobreza entre a econometria e as ciências humanas – breve excursão

382

A concepção de pobreza desenvolvida pelo Ipea e por seus técnicos é econômica. O Instituto tornou-se um local de excelência na discussão sobre as relações entre a pobreza e a desigualdade, aglutinando técnicos, acadêmicos e *policy-makers*. Esta concepção econômica foi adequada e operacional, a ponto de contribuir decisivamente para o grande sucesso de programas como o Bolsa Escola, o *Bolsa Família* e o *Brasil sem Miséria*. Os pobres passaram a ser medidos “objetivamente”, por critérios de renda fundamentalmente, de modo que podiam ser assistidos pelo “Estado”.

Trata-se de uma tradição que, embora tenha suas raízes nas enquetes operárias do século XIX, na Inglaterra, se desenvolveu efetivamente no contexto europeu após a II Guerra Mundial, quando se intensificaram as discussões sobre as formas de assistência e se consolidou a ideia de que a renda (a forma indireta predominante de atendimento das necessidades nas economias monetarizadas) se tornasse o critério para a definição da “pobreza”. As necessidades não satisfeitas podem, desta perspectiva, ser medidas através do valor monetário de sua compra

no mercado - sejam as necessidades nutricionais mais estritas, o que delimita a linha de indigência ou de pobreza extrema, seja o conjunto mais amplo de necessidades, o que delimita a linha de pobreza. Assim, diferenciam-se níveis de necessidade, e os indigentes ou miseráveis são um subconjunto dos pobres, em estado de maior necessidade (Rocha, 2003: 11-13).

Rocha, ela própria uma ativa participante do debate e das pesquisas em torno do tema, técnica do Ipea por algum tempo, explica que a concepção econômica da pobreza diferencia linhas de pobreza absolutas e relativas. Nas linhas de pobreza relativas, o que se faz é estabelecer um valor que tenha como referência o nível de vida médio na sociedade considerada: pobres são, por exemplo, aqueles que recebem menos de 60% da renda média do país. Essa composição cria evidentemente dificuldades para comparações internacionais, e coloca a ênfase nos aspectos de desigualdade de renda e exclusão social. Ela é mais comum nos países com alto nível de renda. Já as linhas de pobreza absolutas definem-se a partir da composição do consumo mínimo observado para a satisfação das necessidades básicas. Para os indigentes, esse mínimo será restrito ao valor do consumo da cesta alimentar, já para os pobres, incluirá outras despesas (Rocha, 2003: 14-17; 49-68).

Num país com enormes desigualdades de renda, o estabelecimento de linhas de pobreza “absolutas” e a continuidade de políticas “focalizadas” de combate mostraram-se acertadas, permitindo que um grande contingente de pobres e especialmente de muito pobres tenha conseguido “sair da pobreza” - num sentido estrito. Permanece, no entanto, uma série de dificuldades para um combate eficaz e duradouro do problema. Um conjunto de dificuldades está relacionado a problemas mais práticos e imediatos, relativos às estratégias de inserção dos pobres na vida social. Outro conjunto de dificuldades está relacionado à falta de amplitude que as concepções econômicas dominantes possuem, quando confrontadas à vida humana tomada em sua concretude, como um fato social total. Tratemos brevemente de cada um desses conjuntos.

Um combate eficaz e duradouro da pobreza implica, evidentemente,

estratégias de inserção, por definição estáveis, dos pobres na vida econômica e social. Como alcançar essa estabilidade nas condições contemporâneas é uma questão central, sobre a qual não existe clareza.

A discussão acerca das políticas de combate à pobreza e das novas dinâmicas econômicas que advêm da globalização, incluindo a escassez de postos de trabalho, é central em duas obras relativamente recentes, que têm a África do Sul (Ferguson, 2012) e a Índia (Gupta, 2015) como objeto de pesquisa. As duas obras estão fortemente ancoradas em etnografias realizadas por seus autores, e sua leitura evidencia o quanto as condições históricas e culturais condicionam as formas de exercício do poder e as políticas de governo no combate à pobreza. Enquanto na Índia as políticas de combate à pobreza estão relacionadas às estratégias desenvolvimentistas do período pós-colonial, na África do Sul, há fortes componentes distributivistas presentes na estrutura das sociedades indígenas nativas.¹⁹⁵

- 384 Ferguson faz um longo e rico mergulho na história da constituição do domínio do “social” na África do Sul, evidenciando o quanto essa história é diferente da europeia e também das teorias dos autores europeus que tanto utilizamos como referência para nossos trabalhos no Brasil. O autor sustenta que o crescimento dos programas de transferência de renda em alguns dos principais países que foram colônias (México, Índia, Brasil, África do Sul, mas não só) estaria a configurar um verdadeiro Estado de Bem-Estar social de novo tipo, com características particulares (2015: 64-78). Nessas configurações, estaríamos assistindo ao surgimento de

¹⁹⁵ Os fortes componentes distributivistas ajudariam a entender por que existe um razável consenso naquele país acerca da correção das políticas antipobreza. Somadas as capacidades institucionais, informacionais, financeiras e de taxação do aparato da administração pública federal, isto ajudaria a explicar o sucesso daquelas políticas na África do Sul: “(...) a broad acceptance of these programs appears to extend across nearly the whole range of society, with feelings about the legitimacy of public assistance quite widely shared across both class and race divides. At least in South Africa (...), it seems to be broadly accepted that it is a normal and proper part of the mission of the state to issue monthly cash payments to a wide range of people deemed to be in need (2015: 8-9; 63-64). A diferença em relação ao Brasil é evidente.

uma nova forma de atuar politicamente, em prol da distribuição como um dos eixos estruturadores de novas relações sociais. Essas novas “políticas da distribuição” ultrapassariam as limitações da “política da produção”, que foi incapaz de inserir a imensa maioria das populações coloniais (e não só uma parcela da sociedade, como no capitalismo europeu e americano). Também seriam capazes de se tornar elementos de mobilização política, em prol de novas potencialidades (*idem*, 165-190).

Em consonância com a ênfase nas políticas de distribuição, Ferguson confere um papel destacado às políticas de renda básica universal, concebendo as transferências de renda ou transferências sociais a partir de um princípio mais geral que chama de “distribuição justa” (*rightful share*)¹⁹⁶. Segundo este princípio, qualquer membro da sociedade deveria ter o direito a uma vida digna e a receber transferências que lhe permitam isto; inclusive, no seu modelo mais radical, transferências de propriedade. Alguns programas públicos na Namíbia adotaram a renda básica universal, e muitos ativistas na região do sul da África têm advogado a favor de uma política de distribuição justa mais radical (*idem*, *ibidem*: 16-17; 178-183).

385

É importante observarmos que as políticas de renda básica universal estiveram no horizonte das políticas adotadas pelo Partido dos Trabalhadores. Como já lembramos, ao menos um importante membro do PT, o senador Eduardo Suplicy, vem propondo desde inícios da década de 90 a adoção da renda básica universal. O momento de indefinição e paralisação quanto à política a ser adotada no combate à pobreza em 2003 a que já fizemos referência foi, em boa medida, resultante de uma encruzilhada programática. Se as políticas de transferência de renda condicionadas eram vistas com desconfiança por conta de seu possível comprometimento com uma filosofia e uma prática “neoliberais”, a renda

¹⁹⁶ Observe-se que o autor recusa a teoria da dádiva de Mauss como fonte para a construção de tal princípio, lembrando, com Woodburn, que “compartilhar não é uma forma de troca” (2015:176).

básica gratuita era percebida inversamente. Estaria comprometida com concepções “radicais” e, no fundo, “comunistas”, incompatíveis com a gestão da máquina pública e com um mandato presidencial.¹⁹⁷

Em sua análise da violência estrutural contra os pobres na Índia, Gupta é menos prescritivo que Ferguson, o que tem como consequência um maior ceticismo quanto às possibilidades de as políticas de combate à pobreza alcançarem resultados efetivos, ao menos a médio e longo prazos. As contradições entre um modelo de desenvolvimento que aposta fortemente na expansão do setor de serviços e na inserção subordinada na economia global, por um lado, mas que, por outro, atende a centenas de milhões de necessitados com mais de trinta programas de assistência social e combate à pobreza - tanto por conta das sugestões dos organismos transnacionais quanto por conta das condições derivadas da disputa eleitoral pela ocupação dos postos na máquina pública - estão no centro da análise do autor. Gupta conjectura que o equilíbrio instável derivado desse arranjo não é capaz de se manter a médio e longo prazo (2015: 279-294).

386

Os programas de combate à pobreza na Índia possuem, no entanto, características distintas dos programas adotados no Brasil, aspecto este que deve ser mais bem desenvolvido em uma análise comparativa

¹⁹⁷ Ferguson não considera incompatíveis os programas de transferência de renda e a renda básica universal: “(...) analytically, one is tempted to see radical challenges to the system of ownership of the means of production as quite fundamentally different from the merely ameliorative politics normally associated with social assistance. But I want to suggest that these two forms of politics are not as separate as they seem and that bringing the two into relation raises some intriguing political possibilities. In particular, the existence of powerful political claims to ownership of a national wealth, when juxtaposed with a remarkably elaborate and effective apparatus of direct distribution, allows us to imagine (and perhaps see some preliminary flickers of) a different kind of distributive politics, one that has affinities both with fundamental social principles of allocation familiar to anthropologists and with some of the most challenging recent thinking of philosophers and social theorists. That is a politics of what I call “the rightful share.” (Ferguson, 2015: 168). Mas Ferguson parece desconhecer as iniciativas em prol da renda básica universal no Brasil e a atuação de Suplicy, embora esteja informado sobre a Rede Europeia da Renda Básica (Basic Income European Network, em inglês), criada em 1986, através do trabalho de van Parijs (idem, ibidem, 210) (van Parijs, 2013). O próprio Suplicy afirma: “eu passei a ter conhecimento da BIEN, em 1992, depois de já ter apresentado o Projeto de Lei No 80/1991, que instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima” (Suplicy, 2004: 08).

específica. Na Índia, o aparelho administrativo público parece ser menos centralizado que no Brasil, assim como é maior a presença de atores privados internacionais (ONGs sobretudo, mas não só). A escala do problema também não pode ser desconsiderada, com a população indiana sendo cerca de seis vezes maior que a brasileira, com um número de pobres e desassistidos proporcionalmente ainda maior.

Ferguson e Gupta convergem em dois pontos importantes. Primeiro, na crítica às generalizações apressadas acerca de supostas consequências universais da intensificação da globalização e da expansão do capitalismo financeiro. “Neoliberalismo” é um rótulo insuficiente para dar conta das situações nas quais as elites e as classes dominantes articulam-se com as forças globalizadoras, nos planos local e nacional. As formas concretas através das quais se constroem essas alianças geram resultados muito distintos. A aliança das elites urbanas e industriais da Índia com o capital americano e inglês transnacional, a partir da “liberalização” do início da década de 90, tem como consequência um “neoliberalismo” muito específico, que precisa ser estudado nas suas particularidades (Gupta, 2012: 237-241). Isto também tem consequências sobre a crítica ao neoliberalismo: a noção de biopoder de Foucault, por exemplo, precisa ser mais bem qualificada diante de um governo que se mostra incapaz de construir o princípio da individualização, possuindo uma racionalidade manca, por assim dizer (*idem*, 08-14). Da mesma forma, quando o Congresso Nacional Africano checa ao poder com a eleição de Nelson Mandela, em 1994, a repactuação interna e externa terá resultados que precisam ser entendidos na sua singularidade. Segundo, ambos convergem também ao alertarem quanto à necessidade de articular os distintos programas de combate à pobreza a processos mais amplos de mobilização política e de transformação econômica, sob pena de que esses mesmos programas se tornem, de maneira inversa a seus melhores propósitos, capazes de inocular o vírus da indiferença estrutural diante dos descalabros da pobreza (Gupta, 2012: 278; Ferguson, 2015: 173).

O segundo conjunto de dificuldades para um combate eficaz e duradouro da pobreza está, como adiantamos, na falta de amplitude que

as concepções econômicas dominantes possuem quando confrontadas com a vida humana tomada na sua concretude, como um fato social total. Para dialogar com esse conjunto, voltemo-nos brevemente para algumas contribuições históricas e sociológicas acerca da pobreza –evitando, contudo, uma *sociologia da pobreza*, por razões que, esperamos, ficarão claras.

Seguindo a contribuição de Ivo (2008: 81-82), podemos afirmar a existência de três paradigmas modernos principais sobre os distintos significados da pobreza, cada um deles envolvendo encaminhamentos políticos de natureza distinta: o paradigma da igualdade (Tocqueville); o paradigma da exploração (Marx e Engels) e o paradigma da dádiva republicana (Simmel).

388

Tocqueville parte da perspectiva do reconhecimento dos cidadãos no âmbito da democracia liberal, tratando a questão da assistência como uma responsabilidade da caridade privada, restringindo a ação do Estado à urgência e à garantia das condições mínimas de vida. Marx e Engels entendem a questão da pobreza como resultado da exploração e da dominação do capital sobre o trabalho assalariado. Desta perspectiva, a assistência à pobreza é mitigadora, um alívio para as condições de exploração, mas dificulta a luta política emancipatória. O paradigma simmeliano contrapõe-se ao entendimento da pobreza e do pobre como “inúteis do mundo”, “desqualificados e indesejáveis”, situando-os em termos de direitos de cidadania e remetendo o tema, portanto, à questão da redistribuição de renda.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Não podemos, no entanto, deixar de registrar que essa mesma perspectiva pode ser vista com olhos menos positivos, se adotarmos, por exemplo, um ponto de vista foucaultiano. Ao analisar a incapacidade do discurso ortodoxo da economia política clássica em lidar com a questão da pobreza, e a importância da “economia social” (Sozialpolitik na Alemanha e économie sociale na França) do início do século XIX ao fazê-lo, Procacci já tinha argumentado que as políticas governamentais para os pobres não combatem a desigualdade, mas a diferença que eles representam, assim como o represamento de forças à disposição do capital. “Diferença” que se manifestaria na “devassidão” moral dos pobres, que não conheciam o valor moral do trabalho, da higiene e de todos os atributos da “ordem” (1991: 160-164).

Os ganhos analíticos que este último paradigma permite são importantes. Trata-se de uma perspectiva que se recusa a ver em uma “sociologia da pobreza” um campo específico de investigações, remetendo o tema às questões centrais relativas à formação do vínculo social na modernidade (Ivo 2008: 71). Que tipo de interação se estabeleceria entre o pobre, a pobreza e a sociedade mais ampla?

A assistência por parte de indivíduos ou de organizações de caridade privadas (inclusive religiosas) lida com os pobres como indivíduos. Transformações importantes aconteceram quando tal assistência foi progressivamente centralizada em círculos cada vez mais amplos, fazendo emergir, a partir de formas concretas e sensíveis, uma noção abstrata de pobreza. Some-se a isto, na primeira metade do século XIX, o início da atuação estatal (Simmel, 1971: 165-166).

O “pobre” e a “pobreza” resultam de uma relação de assistência que se estabelece entre dois polos – o pobre e aquele que lhe ajuda, no primeiro caso, a pobreza e a assistência por parte do “Estado”, no segundo. O “pobre” vive a dualidade de estar, simultaneamente, dentro e fora da sociedade, mas a “pobreza” só se constitui uma vez que se coloca como problema social. A pobreza é, sobretudo, uma categoria moral - aqueles que recebem ou que deveriam receber assistência segundo as normas sociais - cujo mandato advém tanto do direito à assistência que os pobres possuem quanto da obrigação de ajudá-los por parte da sociedade (Simmel, 1971: 169-171). Conformando-se a partir das reações sociais a situações específicas concernentes àqueles que não podem consigo mesmos, tal categoria não pode ser reduzida a um estado quantitativo (Simmel, 1971: 175-176).

Embora a obrigação moral de assistência seja um ganho da perspectiva simmeliana, é inegável que ela precisa ser atualizada em função dos aprendizados do século XX, que foram dando novos contornos à noção de “ajuda”, na direção da reinclusão social. Para tal revitalização da obrigação moral da assistência, podemos nos valer da teoria das capacidades desenvolvida pelo economista indiano Amartya Sen.

Para Sen, a pobreza deveria ser compreendida como privação de capacidades básicas, ao invés de baixo nível de renda, o critério tradicional utilizado para a sua identificação. A pobreza consiste, fundamentalmente, na carência de capacidades sociais básicas, que inabilitam os pobres ao exercício das liberdades mais fundamentais. Tal perspectiva não significa a negação da ideia de que a baixa renda é uma de suas causas principais e abre possibilidades analíticas antes inexistentes, uma vez que foca nos fins humanos, desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, a renda) (Sen, 2000: 109; 112).

390

A superação da pobreza só seria possível na medida em que se garanta o desenvolvimento humano, e este último só pode ser garantido com liberdade (Sen, 2000: 27-50). Por essa via, Sen reinsere a discussão sobre a pobreza no quadro mais geral da (re)inserção na vida pública e social, resgatando a participação social como elemento central para a elaboração de políticas em sociedades democráticas – com isto, as liberdades políticas e os direitos civis tornam-se parte crucial do exercício da própria elaboração das políticas econômicas. Em suas palavras: “Em uma abordagem orientada para a liberdade, as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para uma análise das políticas públicas” (Sen, 2000: 134).

Embora seja economista de formação e tenha recebido um prêmio Nobel de Economia em 1998 (por seu trabalho com “economia do bem-estar”), Sen se insurgiu, ao longo de toda a sua carreira, contra as abordagens dominantes em sua área que, segundo ele, têm centralidade nas coisas como fins, e não nas pessoas e em seu bem-estar (Sen e Kliksberg, 2010). Atualizando as teorias de Adam Smith no campo da escolha social e de John Rawls no campo da justiça social, Sen foi capaz de aliar humanismo e discussões econômicas, preocupando-se em reinserir essas discussões num quadro mais amplo. Ele adquiriu crescente notoriedade com seu trabalho e, na década de 90, foi contratado como assessor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, órgão da ONU criado em 1965 para “promover o desenvolvimento e erradicar a pobreza no mundo”).

No PNUD, a partir dos trabalhos iniciados por Mahub ul Haq, Sen elaborou importantes indicadores econômico-sociais, sempre chamando a atenção para a necessidade de se trabalhar com um espectro de informações que vá além desses indicadores. Suas contribuições decisivas para a elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Índice de Pobreza Humana (IPH) devem ser vistas dessa forma, e não reificando os importantes avanços obtidos com a utilização desses indicadores.

O IDH e o IPH foram adotados pelo PNUD respectivamente em 1993 e em 1997. O primeiro compõe-se a partir da expectativa de vida (percentual da população em cada país que não atinge os 40 anos), do percentual da população analfabeta e da falta de acesso aos recursos públicos e privados (percentagem composta pelas pessoas que não têm acesso ao serviço de saúde, água potável e nutrição razoável – crianças abaixo do peso para esta última variável). O segundo compõe-se a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (o PIB per capita). Ambos vão além, note-se, da renda como medidor da pobreza e não são uma mera ponderação agregada das dimensões selecionadas, se com isso se entende algo como uma soma matematicamente exata. Sen nota, de forma arguta, numa nota de pé de página, que os *Human Development Reports* produzidos pelo PNUD “(...) são muito mais ricos de informações relevantes do que aquilo que se pode obter com uma concentração exclusiva nos indicadores agregados como o IDH e o IPH” (Sen, 2000: 127; 358).

Partindo de uma abordagem histórica ampla, Lawrence Fontaine traz outra contribuição importante para as reflexões acerca das relações entre o pobre, a pobreza e a sociedade como um todo. A historiadora francesa fez uma pesquisa de largo alcance sobre os usos do “mercado” desde a Reforma Protestante, enfatizando um aspecto pouco lembrado ou mesmo recalcado quando se fala desta instituição, a saber, os usos que dele fazem “os de baixo” (Fontaine, 2014). O “mercado” é uma instituição pervasiva nas sociedades modernas, apresentando-se sob

diversas formas e em diferentes níveis da vida social. Para os mais pobres e, em particular, para as mulheres, o mercado tem sido – e ainda é – um fermento de liberação, estando no coração das estratégias de sobrevivência daqueles mais suscetíveis a cair na pobreza. Isto explicaria por que historicamente as elites e os poderosos se insurgem contra as diversas manifestações da “economia popular”, bem como contra o microcrédito e as microfinanças, o que a autora demonstra através das agruras dessas últimas modalidades de finanças (Idem, 2014: 196-240).

Não apenas o acesso ao “mercado”, mas a própria economia deveria se tornar um bem público, o que implicaria o acesso universal aos serviços bancários, o direito à estabilidade econômica e a gestão democrática das empresas, na qual os trabalhadores são chamados a participar de suas decisões estratégicas. O exercício dessas atividades não é visto como econômico *strictu sensu*, mas como desenvolvimento de capacidades para administração da vida social, transformando o domínio até então restrito da atividade econômica. Por esse caminho, mais uma vez, a pobreza não se define pela falta de recursos monetários, levando em conta a diversidade de indivíduos, suas situações de subordinação e suas capacidades para agir (Idem, ibidem: 349; 352-360).

392

Existe, portanto, todo um caminho a ser trilhado na construção do que se poderia chamar de uma história cultural dos pobres em nossa formação social. Um ponto de apoio importante aqui é um belo texto de Roberto da Matta, escrito em 1993, no qual o autor analisa a pobreza urbana no Brasil contemporâneo, investindo na compreensão do triângulo composto pelos pobres, o Estado e a sociedade. Utilizando-se de entrevistas qualitativas o autor procurou retratar a visão dos pobres (os “de baixo”) mas também dos “de cima” e a relação recíproca entre os dois.

Num mundo em que a exclusão secular é a regra, os pobres atribuem ao Estado a função de provê-los com oportunidades de acesso à cidadania, e percebem as políticas sociais como mecanismos compensatórios. As constantes descontinuidades dessas políticas são o fermento para uma

crescente descrença nas instituições democráticas, consolidando o cinismo com que eles olham para a política e para as políticas sociais (da Matta, 1993: 113-116).

ANEXO I:

Pobreza e Desigualdade nas publicações Textos para Discussão (TD) e Planejamento e Pesquisa Econômica (PPE)

394

O levantamento acerca da produção sobre pobreza e desigualdade nas publicações do Ipea foi realizado nos periódicos *Textos para Discussão* (TD) e *Pesquisa e Planejamento Econômico* (PPE). O Ipea tem uma grande diversidade de revistas, periódicos e boletins que cristalizam a imensa *produção do Instituto*. No momento em que escrevemos, há 17 publicações periódicas ativas: *Textos para Discussão*; *Carta de Conjuntura*; *Comunicado do Ipea*; *PPP – Planejamento e Políticas Públicas*; *PPE- Pesquisa e Planejamento Econômico*; *Radar*; *Revista Tempo do Mundo*; *Série Situação Social*; *Notas técnicas*; *Boletim de Economia e Política Internacional*; *Boletim Mercado de Trabalho*; *Boletim de Políticas Sociais – acompanhamento e análise*; *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*; *Boletim de Análise Político-Institucional*; *Relatórios de Pesquisa*; *Temas relevantes da Agenda Federativa*; *Textos para Discussão CEPAL-Ipea*. (Cf. http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=357. Acesso em 30/04/2020. É importante enfatizar mais uma vez que todo acesso a essas publicações é público e gratuito).

Ao selecioná-las, não pretendemos, de forma alguma, que esgotem ou sejam “as mais representativas” do tema em questão, embora possamos conjeturar que, ao menos, façam parte deste universo. A escolha deve ser considerada um ponto de partida para pesquisas mais completas. As duas publicações escolhidas são importantes, ainda que por razões distintas.

A revista *Pesquisa e Planejamento Econômico* (PPE) é uma das mais

(senão a mais) prestigiosas publicações do Ipea, e a mais antiga ainda em atividade. Foi criada em 1971, e seu primeiro editor-chefe foi Hamilton Tolosa, um técnico que é também um renomado especialista em desigualdade de renda no Brasil e que, até 2015, ainda trabalhava no Instituto.

Na “Apresentação” a seu primeiro número, o presidente do Ipea, na ocasião, Mário Cláudio da Costa Braga, define a perspectiva da revista e seus futuros colaboradores: “Hoje, após sete anos de trabalho, entendemos que a atual dimensão e atribuições do Ipea justificam a criação de uma revista técnica, cujo principal objetivo é a divulgação de metodologia e resultados de pesquisas teóricas e empíricas sobre planejamento econômico e social. Serão considerados matéria para publicação não somente os estudos realizados internamente, mas também quaisquer trabalhos que contribuam para uma melhor compreensão do processo de planejamento no Brasil” (<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/issue/view/25>. Acesso em 30/04/2020).

O corpo editorial é composto pelos mais prestigiados economistas da Instituição, e o periódico desenvolveu suas práticas emulando as revistas universitárias americanas, servindo-se da prática de pareceres anônimos como forma de garantir qualidade. Cada número da revista tem diversos artigos, como é comum nas revistas científicas. Isto faz com que tenha um grande número de articulistas de fora do Ipea (em muitos números, a maioria dos articulistas não é da instituição), exercendo um importante papel na articulação com outros centros e instituições de pesquisa e assessoria governamental.

Texto para Discussão (TD) é de outro “naipe”, sem deixar de ser importante. Ele começou a ser publicado, em 1979, sob a forma de um caderno de textos no qual raramente se publicava mais do que um *paper*. Até o final de 2015 haviam sido publicados 2.165 TDs, e no momento em que escrevemos essas linhas (fevereiro de 2020), eles já ultrapassam 2.542. Seu objetivo maior é divulgar a produção dos técnicos da casa, e a publicação dos *papers* acontece de acordo com sua entrega aos editores. Quase todos os autores são do próprio Ipea, além dos bolsistas da casa.

Em levantamentos do tipo que realizamos aqui sempre restam questões relativas aos critérios para enquadramento dos textos aos parâmetros de sua busca - mais ainda quando lidamos com temas difusos como “pobreza” e “desigualdade”. A interface, sobretudo com a área de pesquisas relativas ao trabalho e às relações de trabalho, entre outras, é grande. O critério sempre foi tomar a pobreza e/ou a desigualdade como interesse central do texto. Dessa forma, artigos sobre o “emprego” foram excluídos, a não ser que tratassesem direta e centralmente dos temas propostos para a busca. Não pretendemos ter feito um levantamento “exato”, mas ele certamente nos dá excelentes indicadores sobre essa produção. Outros pesquisadores utilizando os mesmos parâmetros podem encontrar resultados ligeiramente distintos, mas confirmarão, acreditamos, as mesmas tendências gerais.

Os resultados que encontramos foram os seguintes:

396

Para *Texto para Discussão*, encontramos, entre 1979 e 2015, um total de cento e sessenta e dois artigos (162) sobre a temática “pobreza e/ou desigualdade”. Se desmembrarmos esse período, achamos, especificamente: no período entre 1979 e 1984, apenas três (3) artigos, no período entre 1985 e 1994, vinte e sete artigos (27), no período entre 1995 e 2002, quarenta e seis artigos (46) e no período entre 2003 e 2015, oitenta e seis artigos (86). Os autores mais frequentes são Ricardo Paes de Barros, Rosane Mendonça, Pedro de Souza, Samuel Franco; Marcelo Medeiros; Sonia Rocha; Sergei Soares; Mirela de Carvalho; Lauro Ramos; Rafael Osório; Régis Bonelli e Hamilton Tolosa.

Para *Pesquisa e Planejamento Econômico*, encontramos os seguintes resultados: um total de um total de cento e seis artigos (106), assim distribuídos: quarenta e três (43) entre 1971 e 1984; vinte e quatro (24) entre o início da Nova República e o início dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1985-1994); quatorze (14) na era FHC (1995-2002) e vinte e cinco (25) na era Lula/Dilma.

Pesquisa e Planejamento Econômico demonstra assim, maior autonomia em relação aos interesses e às iniciativas dos governos ao longo do

tempo, quando comparada a *Textos para Discussão*. Confirmam tal diagnóstico a distribuição das publicações dos artigos e a divisão que seus respectivos editores fazem das “áreas da economia”.

Quanto à distribuição das publicações é significativo que, em PPE, o número de artigos durante o Regime Militar tenha sido proporcionalmente alto (43, enquanto apenas três em TD), enquanto um número relativamente pequeno de artigos foi publicado durante a era Lula/Dilma (25 artigos, enquanto em TD foram 86, uma razão de quase um quarto).

A classificação que os editores fazem de seus respectivos artigos, em cada publicação, também revela diferenças. PPE seguiu, na sua classificação, o código do *Journal of Economic Literature*, no qual são propostas 19 categorias: economia e ensino; história do pensamento econômico e abordagens heterodoxas; métodos matemáticos e quantitativos; microeconomia; macroeconomia e economia monetária; economia internacional; finanças; economia do setor público; economia da saúde, educação e bem-estar; economia do trabalho e demografia; direito e economia; organização industrial; administração de empresas, marketing e contabilidade; história econômica; desenvolvimento econômico, tecnologia e crescimento; sistemas econômicos; economia agrícola e economia do meio ambiente; economia urbana, rural e regional; categorias diversas.

Texto para Discussão classifica as áreas da economia de forma distinta. Quando foi publicado o TD número mil, em 2003, os editores publicaram um número especial, acompanhado de um CD comemorativo (como parte das comemorações dos 40 anos do Ipea, em 2004), no qual foram republicados todos os TDs anteriores, precedidos de uma apresentação (uma pequena resenha sobre os artigos mais importantes de cada área). Foram apresentadas resenhas de 28 áreas: agricultura; competitividade externa; desenvolvimento econômico; economia e demografia; economia internacional; economia regional e desenvolvimento econômico; educação; energia; finanças públicas; gasto público social; gestão pública; infraestrutura econômica; inovação

tecnológica; macroeconomia e economia monetária; mercado de trabalho; métodos quantitativos; microeconomia; *pobreza e desigualdade no Brasil*; política e organização industrial; política e reforma tributária; política urbana, habitação, transporte e saneamento; previdência, segurança e assistência social; privatização; reestruturação produtiva e competitividade; regulação ambiental; regulação econômica e defesa da concorrência; saúde; segurança pública e criminalidade.

A resenha sobre a área “Pobreza e desigualdade no Brasil” apresenta, por sua vez, sete tópicos, assim discriminados: quarenta anos de crescimento, desigualdade e pobreza no Brasil; utilizando o crescimento e as reduções na desigualdade como instrumentos para combater a pobreza; desigualdade de renda e funcionamento do mercado de trabalho; determinantes da pobreza; consequências da pobreza e da desigualdade; política macroeconômica, pobreza e desigualdade; políticas sociais, pobreza e desigualdade.

398

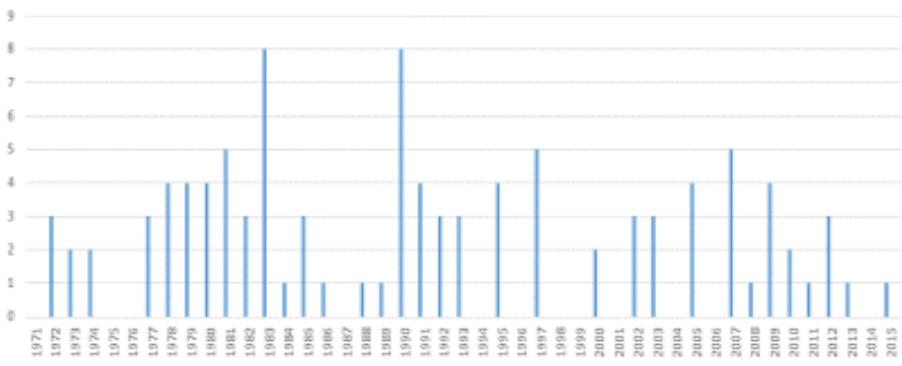
O tópico “quarenta anos de crescimento, desigualdade e pobreza no Brasil” tem particular importância para a discussão deste capítulo. Nele, os editores posicionaram-se de maneira clara em relação ao debate iniciado no final da década de 60 e intensificado com os dados do censo de 1970. Sigamos as formulações dos editores:

“O debate original consistia em definir ou não este país como um caso clássico de crescimento econômico gerador de pobreza. Por um lado, argumentava-se que apesar da década de 1960 ter sido marcada por um crescimento na renda per capita, o aumento na desigualdade no período teria trazido como consequência um aumento na pobreza. Por outro, havia demonstrações de que mesmo com o aumento na desigualdade de renda, todos os segmentos sociais no país, desde os mais pobres até os mais ricos, beneficiaram-se do crescimento econômico. No fim da década de 1980 e sobretudo ao longo da década de 1990, novos estudos do Ipea vêm retomando esta polêmica questão (TDs 89, 166, 274, 286, 361, 368, 398, 454, 709 e 730). O TD 286, utilizando informações atualizadas e metodologia específica, comprova que, apesar do aumento na desigualdade ao longo das décadas de 1960 e 1970, todos os estratos

de renda no país, de fato, experimentaram ganhos. Portanto, o Brasil não pode ser considerado como um caso clássico de desenvolvimento econômico gerador de pobreza” (CD Comemorativo do TD 1000. Ipea, 2033: 51. Grifos nossos. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1000.pdf. Acesso em 30/04/2020).

Observe-se, por último, que a classificação deste CD Comemorativo encontrou, em termos quantitativos, resultados muito próximos aos nossos, o que confere razoabilidade ao esforço que fizemos. Com efeito, o trabalho cita um total de 80 TDs entre 1979 e 2003 na área “Pobreza e desigualdade no Brasil”, enquanto nós chegamos ao total de 81.

Levantamento da publicação Pesquisa e Planejamento Econômico acerca dos temas Pobreza e Desigualdade, 1971-2015



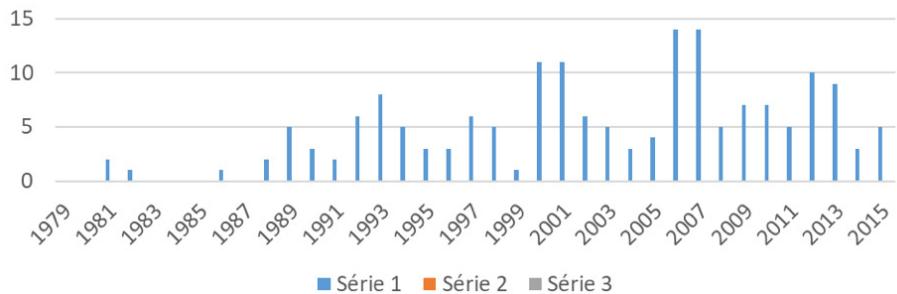
400

Totalização por períodos:

- 1) 1971-1984 = 43 (Regime Militar)
- 2) 1985-1994 = 24 (Nova República até FHC)
- 3) 1995-2002= 14 (FHC)
- 4) 2003-2015=25 (Lula e Dilma)

TOTAL = 106

Levantamento da publicação Textos para Discussão acerca dos temas Pobreza e Desigualdade, 1979-2015



Totalização por períodos:

- 1) 1971-1984 = 3 (Regime Militar)
 - 2) 1985-1994 = 27 (Nova República até FHC)
 - 3) 1995-2002= 46 (FHC)
 - 4) 2003-2015=86 (Lula e Dilma)
- TOTAL = 162

Epílogo

Alinhavos e novos pontos

Nosso interesse nesta pesquisa foi compreender como, em uma determinada instituição estatal que não atua junto à população, e sim junto às instâncias centrais do governo, o estado é fabricado por meio da produção de conhecimento para o planejamento do desenvolvimento — um planejamento centralizado e autoritário do desenvolvimento na ditadura militar-civil e de pesquisa aplicada para a construção e a avaliação de políticas públicas, no processo democrático que teve início no final dos anos 1980, sua produção tendo sido, num primeiro momento, dirigida apenas às elites governamentais e, mais tarde, também, pretensamente, à “sociedade”. A atualização da instituição aos novos tempos expressou-se na construção retrospectiva da autorrepresentação do Ipea como um *think tank* por seus técnicos de planejamento e pesquisa, mas também por estudiosos do campo econômico e por organizações não governamentais produtoras de ranking globais (capítulo 2). O nome da função-fim do Ipea, “técnico de planejamento e pesquisa”, parece conter a síntese da própria trajetória da instituição ao manter o termo planejamento, apesar de já não ser esta sua atuação primordial.

403

Nosso estudo, portanto, não tomou o “Estado” como uma representação abstrata em perspectiva macropolítica, nem tampouco o fez de uma perspectiva micropolítica, a partir das políticas sociais atualizadas por diferentes instituições (prisões, hospitais, serviço social etc.). Não presumimos uma racionalidade unívoca do estado, mas buscamos explorar as tensões entre as diferentes visões dos ipeanos sobre como o Instituto deveria se organizar e atuar como uma instituição estatal, considerando o contexto institucional em suas dinâmicas internas e conexões externas. Tal movimento de investigação possibilitou-nos compreender como a diversidade de posicionamentos sobre ser mais

ou menos institucional, por exemplo, variava de acordo com a maior ou menor afinidade dos TP com o projeto político do governo federal do momento. Permitiu-nos igualmente perceber que a diversidade de pensamento, valor presente desde a origem do instituto (capítulo 4), possibilitava a presença dos ipeanos em governos com distintas configurações políticas e, por vezes, com projetos antagônicos para o país. Ou, ainda, que tais dinâmicas se ancoravam na presunção da separação entre conhecimento técnico-científico e política.

Assim, observamos como, ao longo da existência do Instituto, seus estudos foram concebidos para contribuir com políticas de governo distintas, inclusive, no que se refere ao mesmo “problema”: planejamento e pobreza (capítulos 5 e 6). Em uma abordagem mais sincrônica, priorizamos entender a posição que ocupa na estrutura do Estado: sendo parte dele, mas não de sua administração; criado como um celeiro de ideias ou, em termos mais recentes, vocacionado para pensar o Brasil, principalmente, a partir de um viés econômico, e para produzir um conhecimento a ser divulgado (de forma mais ou menos controlada, a depender do período histórico) e, portanto, mantendo relação (em geral tensa) com a imprensa e com a elite governamental. A partir desse investimento de investigação, logramos mapear os afastamentos e as aproximações dos ipeanos em relação aos campos sociais da política, da produção do conhecimento, da mídia e da economia, a partir de suas reflexões sobre o “dever ser” do instituto (capítulo 2 e 3). Assim sendo, sempre mantivemos em mente que, quando pesquisamos o Estado, estamos nos referindo a um constructo que indica e evoca realidades múltiplas (de valores e condições materiais). Se qualquer instituição social é marcada por tal multiplicidade, as instituições estatais parecem guardar certa capacidade especial de ocultamento de sua pluralidade, na medida em que encarnam a força simbólica da unicidade emanada pelo Estado (com maiúscula).

Assim, quando propusemos localizar o Ipea em relação a campos sociais, inspirados em Bourdieu, não buscávamos segmentar realidades empíricas. Procurávamos antes rastrear aglutinações e

conexões já estabilizadas, ou seja, institucionalizadas – e como tais sempre em disputa – em meio às quais os indivíduos se deslocavam, se repositionavam em redes e transformavam suas práticas (discursivas e não discursivas), suas audiências e focos a fim de obterem melhores condições de felicidade (Austin 1990), ou seja, de validação de si (seu lugar, sua visão, sua prática etc.) e dos efeitos intencionados. Dessa perspectiva, ao seguir a metáfora do Ipea como um *think tank*, pudemos inseri-lo em uma configuração de instituições mais ampla, a partir das conexões traçadas pelos próprios ipeanos. Rastrear conexões entre campos por intermédio deles foi igualmente revelador do quanto a construção de suas fronteiras é orientada para determinados fins — em especial, por sua inserção como uma instituição em permanente fazer-se nesse trânsito, ao recusar se identificar plenamente ou unicamente com um deles.

Seguir as pessoas foi também a estratégia adotada quando recuamos no tempo para entender a criação do Ipea em meio ao ambiente institucional dos anos 1960, tomando como guia a biografia e a rede de relações daqueles que são considerados seus “pais fundadores”: Roberto Campos e Reis Velloso. Escapamos, assim, da tentação de construir uma elaboração exterior e, com base neste “quadro social maior” (panorâmico, histórico, sociológico, político etc.), localizá-lo nacional ou globalmente. A nosso ver, este tipo de empreendimento parece maximizar os riscos de imposição de sentido por parte do analista, indo na contramão da etnografia que atribui aos sujeitos o ordenamento do mundo em que vivem e, ao etnógrafo, a apreensão dessa ordem e sua compreensão em diálogo com as teorias antropológicas.

A construção do Ipea como uma instituição *in between*, ainda seguindo a metáfora do *think tank*, explicitou a não rentabilidade de se pensar qualquer organização por meio da trilogia Estado-Mercado-Sociedade. O trânsito e a movimentação dos ipeanos se davam de forma muito mais complexa em meio a organizações que, só para efeito de clareza, foram classificadas em campos sociais (política, mídia, produção de conhecimento, economia) — sendo inegável, por exemplo, a produção

de conhecimento em vários órgãos políticos, mas também o fato de que ele não é reconhecido como científico. A especificidade do Ipea consiste justamente em gozar de ambos os reconhecimentos: é considerado parte das redes políticas e das acadêmicas, manobrando mediações distintas para se inserir em uma delas, afastando-se momentaneamente da outra.

Assim, pudemos observar que, nos diferentes estudos que publicam, os ipeanos argumentam cientificamente sobre questões políticas (pobreza, planejamento, desenvolvimento, democracia etc.). Já em seus diálogos conosco, com frequência, falavam politicamente sobre o Ipea (sua organização, missão, assessoria/pesquisa etc.) e sobre sua atuação em contextos distintos. Na controvérsia relativa ao fato de o Ipea dever

406

ou não produzir para assessorar mais diretamente o “Estado”, os argumentos não foram apresentados numa linguagem política (adesões partidárias, alianças ideológicas, afinidades políticas etc.), e sim em termos ético-científicos: liberdade de pensamento, autonomia crítica da ciência, diversidade necessária à criatividade como pesquisadores, não submissão às agendas políticas da hora etc.; ou com argumentos da ética do funcionalismo público: necessária contrapartida à função institucional que encarnam, ao uso de recursos públicos, ao acesso privilegiado a arquivos e pessoas etc. Um mesmo tema pode se expressar em linguagens mais política ou mais científica, como no caso da polêmica em torno do encerramento do Ipea Rio na gestão Márcio Pochmann. Um grupo de TP do Rio escreveu um texto com argumentos históricos, econômicos, estatísticos sobre instituições federais etc. para concluir pela pertinência da manutenção do escritório do Rio e, ao mesmo tempo, quando entrevistados por nós, enfatizaram razões político-ideológicas do então presidente do Ipea para o fechamento do escritório. Em outras palavras, são várias as formas e as dinâmicas que pode assumir o trânsito entre linguagem da ciência e linguagem política, sem que isto implique em contradição – mas sim em ênfases, tensões e audiências distintas.

Assim, seguimos as diferentes visões dos ipeanos sobre a instituição

como tensões (dentre as quais destacaram-se aquelas referentes à produção de conhecimento e à assessoria ao Estado) e as interpretamos como um modo de coordenação das diferenças que contribuía para sua relativa estabilidade e permanência em momentos de crise considerados graves. Tal manejo das diferenças por meio do elogio à diversidade e da habilidade em não transformar tensão em conflito ou embate direto, possibilitou a criação de conexões diversas por meio de linguagens científicas e políticas e, dessa forma, que se alternassem nas instituições centrais do governo executivo.

Reconhecemos, com Pina-Cabral (2011), os vários aspectos que o termo conhecimento combina, contudo, nesta investigação, lidamos com o modo como o conhecimento científico é demarcado e separado do mundo cotidiano e de suas formas próprias de conhecimento. Quando mencionamos durante o trabalho de campo a produção de conhecimento como uma das tensões do Ipea, nos referimos à autorrepresentação da própria ciência e a seu reconhecimento ampliado, ou seja, ao discurso público sobre a ciência (Nader 1996). A própria demarcação de fronteiras externas e internas à ciência aciona linhas de força específicas, ou seja, formas de poder próprias. Em relação às fronteiras internas, se ambas as ciências, a teórica e a prática, ou melhor, a pesquisa acadêmica e a pesquisa aplicada, gozam do poder de serem consideradas universalizáveis (ou replicáveis), efeitos distintos de poder podem ser mapeados em fluxos específicos de saber, práticas e moralidades que se cruzam mas não se recobrem totalmente em ambos os tipos de pesquisa. Assim, como vimos nesta etnografia, as pesquisas aplicadas são mais rapidamente traduzidas em tecnologias de governo porque já nascem com este objetivo: propor ações no mundo a serem transformadas em políticas de governo, ou seja, normativas políticas com a força dos processos estatais - aproximam-se, desta perspectiva, dos anteriormente chamados “estudos de engenharia social” (Bastide 1979). Tal perspectiva, como vimos neste estudo, não advoga em favor de pesquisas “acadêmicas”, pautadas em agendas de investigação individuais. É o ponto em que a diversidade interna ao Instituto se tornaria uma ameaça à sua existência, indicando uma estabilização de

sentido mais rígida e duradoura.

Contudo, o Ipea produz investigações que pensam a própria organização do Estado e não apenas políticas voltadas para a população. Em sua origem, tinha como meta racionalizar a organização estatal de modo a perseguir com mais sucesso o desenvolvimento – via “planejamento”. Mais recentemente, criou a Diretoria de Estudos e Políticas de Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST), voltada para “realizar estudos e pesquisas ligadas à estrutura, organização e funcionamento do Estado e seus arranjos institucionais, bem como às relações entre Estado, mercado e sociedade nos processos relativos ao desenvolvimento nacional.¹⁹⁹ Parece, portanto, encarnar estudos sobre princípios e métodos de governo pelo Estado, bem como sobre a natureza dos “objetos” de sua ação, suas metas e instrumentos envolvidos. Nas palavras de Foucault, combinaria em si os dois sentidos de “razão de estado”, desdobrando a racionalidade estatal sobre si mesma e sobre as forças (bens, pessoas, circulação etc.) que podem impulsioná-lo.

- 408 Daí sua relevância prática e simbólica: o conhecimento gerado pelos ipeanos é concreto, estatístico e tem sido considerado necessário ao desenvolvimento do estado e da nação chamada Brasil. Este é o sentido de tecnologia de governo a que nos referimos anteriormente: um conhecimento que quantifica formas, métodos e objetos/populações-alvo, buscando tornar o mundo legível para o Estado, pretensamente, em suas reais expressões e relações (Scott 1998). Desta perspectiva, integra o que vem sendo chamado por estudiosos de “capacidade cognitiva do estado (organizações estatais e seus agentes em relação com outros atores não estatais). A separação entre conhecimento, técnica e política só faz sentido, portanto, se considerada como parte do próprio universo que se quer compreender e não como princípio de análise. Essa mesma separação se fez presente quando desenvolvemos a reflexão sobre as categorias de “planejamento” e “pobreza” ao longo

¹⁹⁹https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=150&catid=116&Itemid=6 Acesso em 18/03/2020.

da trajetória do Instituto. Afinal, nossa perspectiva foi a de trabalhar com o Ipea como um espaço de produção de sentidos e de categorias classificatórias em ação —, no caso, por meio de documentos escritos e elaborações dialógicas.

Caberia, sem dúvida, aprofundar o entendimento dessas categorias classificatórias. Nesta etnografia, investigamos os diferentes sentidos e relações que comportaram na história do Ipea, mas não pudemos fazer uma arqueologia das noções de “planejamento” e “pobreza” em nosso país. Ainda assim cabe refletir, ainda que de maneira breve, sobre alguns aspectos acerca da noção de “planejamento”, complementando o que foi dito no capítulo 5.

Como argumentamos naquele capítulo, o “planejamento” atuou como um mínimo denominador comum a dar continuidade e justificar a história do Ipea. Observamos que esse mínimo denominador comum foi flexionado, ao longo do tempo, em direções distintas, e que uma das razões da permanência do Instituto, não obstante suas crises e as transformações da máquina administrativa federal, foi sua capacidade de se adaptar a essas diferentes inflexões conjunturais. A diversidade dos técnicos do Ipea, garantida desde os primeiros momentos e para além da ditadura militar-civil e seus tensionamentos e distensionamentos, mostrou-se um importante capital institucional, capaz de garantir – junto com a inegável capacidade de seus funcionários – que o Ipea se mantivesse vivo, apesar das turbulências. Em cada conjuntura, a instituição soube se valer da rede de contatos e relações estabelecidas por seus funcionários e dirigentes, de forma a apresentar-se como imprescindível.

O planejamento centralizador e autoritário, vinculado aos propósitos da segurança nacional, não é algo reivindicado explicitamente por nenhum integrante do Ipea, ao menos não pelas pessoas com quem mantivemos contato. Ao contrário, os diversos paladinos do planejamento – que em geral defendem a subordinação do Ipea às prioridades definidas pela Presidência da República – fazem questão de frisar de maneira unâime, embora com formulações distintas, que esta defesa não significa

defender o planejamento praticado pela ditadura. Fizemos referência a uma importante fala de Aspásia Camargo, ex-presidente do Ipea, que procurava esboçar uma nova forma de planejamento, distinto do “velho, centralizado e dirigista, (...) um planejamento estratégico, que não deixaria o Estado sem rumo (...) à margem de qualquer previsibilidade”. O espaço para construção desse novo planejamento é algo em disputa por diferentes concepções e apareceu tanto em diversos documentos que consultamos quanto nas conversas com os TP.

Os dilemas que o planejamento atravessou, mais concretamente a partir da segunda metade da década de 1980, não dizem respeito apenas à situação econômica adversa ou a opções políticas dos grupos no poder, embora todos esses elementos, evidentemente, tenham sido importantes. Uma situação macroeconômica caracterizada por uma inflação inadministrável (lembremos os índices: 1986 -79,65%; 1989 - 1972,91%), somada a uma coalizão que assumiu os compromissos com a transição negociada do fim da ditadura e uma conjuntura internacional altamente instável, criaram sim dificuldades para articular planos de envergadura mais longos.

410

Por outro lado, formas alternativas ao planejamento centralizador e autoritário constituem um desafio, uma vez que demandam, para além das dificuldades próprias ao processo de decisões coletivo (quem participa, como, quem decide, em que circunstâncias etc.), a abertura do corpo técnico às aspirações de grupos mais amplos e desprovidos de saberes entendidos como apropriados para a gestão da coisa pública. Alguns dos técnicos mais importantes envolvidos no esforço de avaliação das novas formas de participação (em conselhos e conferências populares) mencionaram as profundas dificuldades envolvidas na elaboração de formas de avaliação daquilo que foi definido como “a participação social como método de governo” (Pires e Vaz, 2011). Tais esforços – que tiveram uma série histórica muito curta - não puderam ser devidamente avaliados em função da profunda disruptão política que tomou conta do país com o *impeachment* de Dilma Rousseff.

A “crise” do planejamento que se avolumou, coincidindo com o fim da ditadura militar-civil, estava em larga medida relacionada – este foi outro argumento que apresentamos – ao surgimento de novas formas de governabilidade que emergiam em âmbito global, expressando-se de forma particular em contextos econômicos, sociais e políticos distintos. Essas novas formas de governabilidade estavam articuladas às profundas transformações que os estados-nação sofreram por conta das crises do petróleo, da queda geral da taxa de lucros e da reorganização da economia e da sociedade em redes potencializadas pela internet.

A ascensão de Ronald Reagan (1981-1989) e Margaret Thatcher (1979-1990) sinalizaram, no plano global, a dominância do neoliberalismo que também varreu o cenário político e ideológico no Brasil com a chegada de Fernando Collor de Melo à Presidência do Brasil. Evidentemente não estamos sugerindo que Collor chegou à presidência da República com um voto ideológico consciente em favor do “neoliberalismo”. Nada mais distinto do nosso entendimento sobre como se constroem a legitimidade e os fundamentos básicos das relações de dominação nas sociedades contemporâneas. Rotular de neoliberal uma determinada concepção política e ideológica do mundo nascida em outra região do planeta e pretender sua “implementação” no Brasil do início dos anos 1990 pouco diz sobre as formas e os conteúdos concretos que a governamentalidade assume. Tampouco pretendemos fazer – isto não cabia no escopo desta pesquisa - uma análise dessas transformações e suas novas expressões na máquina administrativa federal, embora estivéssemos atentos a elas.

Guardadas as devidas diferenças, podemos sustentar que a matriz neoliberal mundial e as formas específicas que ela assume desde então, no cenário local, coincidem com a diminuição do papel estratégico do estado enquanto indutor do desenvolvimento por intermédio do planejamento. Essa diminuição ou enfraquecimento do papel do estado Estado manifestaria-se tanto na falta de ações vigorosas (como foram os planos econômicos dos anos 1970) quanto no lugar de relativa irrelevância que o Ipea passou a ocupar na estrutura administrativa. Uma das hipóteses que sustentamos – em consonância com parte

dos técnicos que entrevistamos - é que uma das expressões desse enfraquecimento do planejamento foi o surgimento e a consolidação da noção de “políticas públicas”. Estas implicariam um encurtamento do arco temporal das ações, via Planejamento Plurianual, que também origina práticas particularmente suscetíveis à formalização vazia. Uma melhor compreensão das “políticas públicas” deveria incorporar o papel atribuído à “sociedade” em sua execução, o que aponta para as novas concertações e relações de força entre “governo” e “sociedade” na construção das formas de governamentalidade.

O período inaugurado em 2003 com a chegada do PT ao governo não alterou ou conteve essa ascensão das “políticas públicas” e o “planejamento” continuou relegado a um relativo ostracismo. Para muitos técnicos, o Ipea continuou a ser subutilizado em suas capacidades precípuas, com sua face mais visível e bem-sucedida sendo aquela que se dedicou às “políticas sociais”, especialmente aquelas voltadas para a distribuição condicionada de recursos financeiros para os mais pobres.

412

O “desenvolvimentismo” que tomou conta do Ipea a partir de então apresentou, portanto, características distintas daquele que caracterizou as décadas de 1960 e 1970 (esses mesmos, por sua vez, bastante distintos entre si). Ele apresentou vínculos muito mais tênues com o planejamento do que os tipos anteriores, apostando em “políticas públicas” que, ao procurarem incluir formas de representação da “sociedade”, alcançariam um “planejamento democrático”. O que procuramos sublinhar aqui é que as formas de planejamento descentralizadas (na mão de muitos) exigem um processo mais longo e complexo do que aquelas centralizadas (na mão de poucos) que apresentam, claro, resultados mais rápidos. Não à toa as experiências reais de planejamento democrático descambararam para novas formas de dominação tecnocrática.

As transformações nos modelos de governamentalidade verificadas nas décadas de 1980 e 1990 somaram-se ao novo modelo de gestão do “planejamento democrático” do início do século XXI, o que ajudou a provocar, junto com uma série de outros elementos, o esgotamento do

modelo tradicional de planejamento associado ao desenvolvimento. Lentamente a dobradinha desenvolvimento/planejamento saiu do centro do palco, sendo substituída pela dobradinha desenvolvimento/políticas públicas.

Cabe lembrar ainda que já apontamos para as dificuldades colocadas para nós, antropólogos, resultantes da proximidade do nosso universo enquanto pesquisadores e professores de universidades públicas daquele que pretendemos pesquisar, os técnicos do Ipea, funcionários do estado como nós, mas comprometidos com a pesquisa como função de estado. Planejamento para nós nunca foi uma categoria de análise, mas parte da configuração de valores próprias aos ipeanos. Nesse sentido, a ideia-força de planejamento apresenta-se como uma espécie de quintessência do racionalismo ocidental, ambicionando aplicar as noções de “neutralidade” e “objetividade” – tão caras à estrutura institucional da modernidade – à máquina administrativa pública em uma perspectiva de médio e longo prazos.

413

De qualquer forma, essas breves reflexões sobre o planejamento só evidenciam tratar-se de uma agenda de pesquisa a ser desenvolvida, pois se as ideias presentes têm memórias, elas são mais profundas (tempo e espacialmente falando) do que pudemos rastrear aqui. São integradas também por esquecimentos (Douglas 1998), como pudemos ver com o “vazio institucional” que acompanhou as narrativas sobre a origem do Ipea com a ênfase em nomes e relações pessoais. E as categorias que as povoam criam realidades e agentes morais em especial quando produzem “objetos” e “efeitos” que não existiam de forma reconhecível antes de serem estudados. O Mapa da Fome poderia ser lido sob essa lente em seus desdobramentos para as políticas de combate à pobreza.²⁰⁰

²⁰⁰ Não estamos desconsiderando a relevância das reflexões de Josué de Castro (1980) nos anos 1940, mas destacando que se davam em um marco distinto ao da quantificação de um fenômeno. Castro estava interessado em mapear as áreas alimentares e seus regimes alimentares e foi dessa perspectiva que traçou o primeiro mapa da fome no Brasil.

Temos como referência para a análise a ser desenvolvida acerca da categoria “planejamento” aquilo que foi feito para as noções de pauperismo e pobreza (Procacci 2007), para as concepções de infância e desenvolvimento (Hacking 2002), para a traumatologia (do físico ao psicológico) e a construção de sujeitos (idem), para os saberes e as práticas psiquiátricas e jurídicas na constituição da loucura (Foucault 2001), para a construção do povo na política dos muitos (Dias; Neves 2010) para citar apenas alguns. Mas esta é sem dúvida uma pesquisa que requer investimentos em outras direções, além do rastreamento de um certo idioma institucional que fizemos por meio das entrevistas, das conversas e dos documentos analisados.

Consideramos estes últimos como fatos etnográficos, ou seja, como conexões entre relevâncias do mundo vivido e as preocupações antropológicas (Evans-Pritchard 1999). Cuidamos para não tomá-los como narrativas de um mundo que lhe seria exterior, mas como constitutivos desse próprio mundo e não somente quando tratamos dos

414 grandes temas do Ipea (planejamento, pobreza, *think tank* etc.). Tivemos essa acuidade também ao lidar com os organogramas, considerando sua trajetória de sentidos, intencionalidades, objetivos, audiências – sem reduzi-los de imediato à lógica da racionalidade organizacional. Ao navegar entre pessoas e papéis, esperamos ter conseguido compreender o Ipea como um instituto que expressa um processo de institucionalização singular, ou seja, uma configuração cognitiva, prática e moral que tem na pesquisa aplicada de viés econômico e quantitativo, na sua localização *in between* e na habilidade de manejar tensões como diversidade produtiva, alguns de seus traços distintivos mais marcantes.

Passemos agora ao último ponto a ser abordado neste Epílogo. Trata-se de sistematizar a reflexão sobre a contribuição que esse tipo de investigação pode ter para a teoria antropológica. Afinal, se construímos nosso vocabulário e articulação conceitual a partir das provocações que a pesquisa nos trouxe, qual o potencial para a renovação de nossa disciplina ao pesquisarmos os prestigiosos, como os ipeanos, e não os

subalternizados? Gostaríamos de voltar ao caminho percorrido a partir da questão do *ethos* institucional, que deu origem à pesquisa, e avançar em direção aos desdobramentos teóricos sobre o Estado que podem advir da compreensão do Ipea como uma instituição entre campos sociais – proposta por meio do diagrama que construímos, a partir das tensões mapeadas e da metáfora do Ipea como um tipo de *think tank* (capítulo 2).

Neste trajeto reflexivo, relembramos ao(à) leitor/a, compreendemos que as relações que tensionavam os ipeanos eram similares às mencionadas nos estudos sobre *think tanks*, em especial — usando a teoria de espaço social de Bourdieu — às relações com os campos político e de produção de conhecimento. No caso em questão, eles manejavam proximidade e distância com ambos, a depender do contexto e tinham sucesso em ser reconhecidos prestigiosamente tanto no campo político quanto no científico. Isto era possível por cultivarem a diversidade interna, bem como o manejo das tensões, sem transformá-las em confronto, e por serem parte da estrutura do poder executivo, mas não terem poder decisório e nem de execução de política pública. Assim, desde a redemocratização, os ipeanos passaram a perceber-se e a serem apresentados como responsáveis por “pensar o Brasil”, por produzir conhecimento não apenas para o governo mas para a sociedade – nas palavras da presidente Dilma no aniversário de 27 anos do Ipea, como já mencionado.

O Ipea gozava, no momento de nossa pesquisa, de autonomia e diversidade de investigação, produzindo trabalhos com pendor acadêmico, críticos de diversas matizes e temáticas reconhecidos pelos governantes, construídos por pesquisadores portadores de elevada formação acadêmica e, em parte, assíduos frequentadores de congressos científicos de renome. De tal forma que eram parte do estado, mas transitavam no campo científico como se não o fossem, ou seja, como se tal pertença, por sua singularidade, não compromettesse a qualidade da pesquisa que produziam. A pergunta que buscamos responder, então, foi a seguinte: quais os efeitos de poder pode gerar para os processos

estatais tal trânsito e inserção *in between*, vivido por meio de um *ethos* de diversidade tensa, sem confronto?

Sem pretender esgotar as possibilidades interpretativas de tal indagação, sugerimos que esta elaboração permitiu tornar a estrutura da organização estatal mais complexa, ao focar na produção fluida de suas fronteiras internas, revelando-nos, assim, que um tipo de poder simbólico se potencializava nesse apagamento contextual. Propusemos que a condição de especialistas na produção de conhecimento científico, traduzível em técnicas de governo (a pesquisa aplicada) constituiria por si só um poder estatal específico: um poder simbólico de natureza científico-racionalizador, compartilhando, assim, do potencial ampliado das ciências de fazer ver e crer que o mundo social, econômico ou político produzido nas pesquisas revela, retrata ou traduz em números a realidade do mundo vivido. Contudo, guarda a especificidade de se constituir, pela posição que ocupa no espaço social, como uma espécie de celeiro de produção de populações,
416 problemas, argumentos e soluções de governança que vinha sendo alçado à legitimidade de política pública pelos governos a depender de sua agenda - um celeiro que habita e se sustenta dentro da estrutura executiva do Estado, atualmente, o Ministério da Economia, mas dele se distingue.

Isto se deu ao dialogarmos com Mitchell (1991) e suas reflexões sobre os limites do estado, ao sublinhar que a técnica específica da ordem política moderna seria sua capacidade em fazer com que uma distinção interna às relações sociais figurasse como fronteira externa entre objetos separados (Estado e Sociedade). Considerando nossa interpretação do Ipea como um instituto *in between*, sugerimos que essa dinâmica de construção e de desconstrução das fronteiras estatais pode ser produtivamente analisada na especificidade própria aos processos vividos em cada campo social e suas interfaces. A distinção e alegada transcendência unívoca do Estado pôde, assim, ser enfrentada por meio do trânsito de pessoas e documentos observados na rede de mecanismos institucionais (materiais e simbólicos), por meio dos quais

uma ordem social e política é mantida – inicialmente uma ditadura militar-civil e, mais recentemente, uma democracia. Tal abordagem, esta é nossa aposta, pode gerar analogias interessantes para uma agenda de investigação sobre nosso próprio lugar, as universidades públicas, nesse trânsito entre campo político (de governo, inclusive) e campo de produção de conhecimento. Afinal, como bem apontou Bourdieu (1996a), ao discutir os circuitos de legitimidade a partir das instituições educacionais, a eficácia simbólica da consagração é fundamental para o exercício do poder, sendo tão maior quanto maior for considerada sua independência (“autonomia” ou “desinteresse”) daqueles que lhes conferem essa qualidade.

BIBLIOGRAFIA

- ABÉLÈS, M. 2011. *Des anthropologues à l'OMC. Scènes de la gouvernance mondiale*. Paris: CNRS.
- ABÉLÈS, M. 1995. « Pour une anthropologie des institutions ». *L'Homme*, 35(135): 65-85.
- ABÉLÈS, M. 1992. *La vie quotidienne au parlement Européen*. Paris: Hachette.
- ABRAM, Simone; WESZKALNYS, Gisa (eds.). 2013. *Elusive promises: Planning in the contemporary world*. New York/Oxford: Berghahn Books.
- ABRAMS, P. 1988. “Notes on the difficulty of studying the state”. *Journal of Historical Sociology*, 1(1): 58-89.
- ABRAMO, L.; MONTERO, C. 1995. “A sociologia do trabalho na América Latina: paradigmas teóricos e paradigmas produtivos”. *Boletim Informativo Bibliográfica (BIB)*. Rio de Janeiro, n. 40(2): 65-83.
- ABREU, A.A de. (org.). 2000. *Produção flexível e novas institucionalidades na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.
- ABREU, A.A de. 1985. “Processo de trabalho e ciências sociais: a contribuição do Grupo de Trabalho ‘Processo de trabalho e reivindicações sociais’”. *Textos para Discussão*. Rio de Janeiro, Mestrado em Ciências Sociais, IFCS/UFRJ. Mimeo.
- ABREU, A.A de. 1983. “Terceiro Painel – Guerreiro Ramos e o desenvolvimento brasileiro”. *Revista de Administração Pública*, 17(2): 63-92.
- ABREU, A.A de. s.d. “Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)”. *Verbete do Dicionário do CPDOC*. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd>. Acesso em 29/04/2020.
- AGUIAR, M. F. 2019. “‘Um Rastro de Destruição’: relações de poder no ambiente da administração pública. In: Carla C. Teixeira; Andréa Lobo; Luiz Eduardo Abreu (orgs.), *Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais*. Brasília: ABA Publicações. pp. 227-262.
- ALBERTI, V. 1996. “O que documenta a fonte oral?” Trabalho apresentado à mesa-redonda *Ouvir e narrar: métodos e práticas do trabalho com História Oral*, durante o II Seminário de História Oral promovido pelo Grupo de História Oral e pelo Centro de Estudos Mineiros da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, em Belo Horizonte, de 19 a 20 de setembro de 1996. Mimeo.
- ALCADIPANI, R.; CRUBELLATE, J. M. 2003. “Cultura organizacional: generalizações improváveis e conceituações imprecisas”. *Revista de Administração de Empresas*, 43(2): 64-77.
- ALMEIDA et al. 2011. Distribuição regional da administração pública no Brasil: O caso do Ipea. Brasília: Ipea. Mimeo.
- ALMEIDA, A.; PALMEIRA, M. 1977a. *Levantamento bibliográfico sobre Emprego e Migração: uma análise. Projeto Emprego e Mudança Sócio Econômica no Nordeste*, Rio de Janeiro, v. VI. Mimeo.
- ALMEIDA, A.; PALMEIRA, M. 1977b. “Emprego e Mudança Sócio-Econômica no Nordeste”. *Anuário Antropológico*: 201-238.
- ALMEIDA, M. H. 1983. “O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança”. In: Bernardo Sorj et al. (orgs.), *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense. pp. 279-312.
- ALMEIDA, M. H. 1982. “Novas tendências do movimento sindical”. In: Helgio Trindade (org.), *Brasil em perspectiva — dilemas da abertura política*. Porto Alegre: Ed. Sulina. pp. 81-103.
- ALVES, M. H. M. 1984. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- AMANN, E.; BAER, W. 2010. “A ilusão da estabilidade: a economia brasileira no governo FHC”. In: Maria Angela D’Incao; Hermínio Martins (orgs.), *Democracia, crise e reforma – estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Paz e Terra. pp. 139-170.

- ANG, I. 1996. *Desperately seeking the audience*. London/New York: Routledge.
- ANTUNES, R. 1991. *O novo sindicalismo*. São Paulo: Brasil Urgente.
- ARNOLDI, J. 2007. "Informational Ideas". *Thesis Eleven*, 89: 58-73.
- ARNS, P. et al. 1985. *Brasil Nunca Mais*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- AUSTIN, John L. 1990. *Quando dizer é fazer*. Porto Alegre: Artes Médicas.
- AVELINO, D. P.; GOULIN, L. 2018. "Base de dados sobre Conferências Nacionais e um ensaio de análise lexical por contexto". *Texto para Discussão* n. 2374. Março. Brasília, DF: Ipea. Mimeo.
- AZEVEDO, M. 2013. *A construção de fronteiras simbólicas entre os "pobres": o caso do Programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: UFRJ. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais.
- BARBOSA, F. 2017. *O Ipea e a economia da Cultura*. Mimeo.
- BARBOSA, L.; PORTILHO, F.; WILKINSON, J.; DUBEUX, V. 2014. "Citizenship and Political Consumption in Brazil". *Journal of Cleaner Production*, 63: 22-44.
- BARBOSA, L; VELOSO, L. 2014. "Consumption, Domestic Life and Sustainability in Brazil". *Journal of Cleaner Production*, 53: 45-60.
- BARBOSA, L; VELOSO, L. 2007 "Gerência intercultural, diferença e mediação nas empresas transnacionais". *Civitas*, 7(1): 59-85.
- BARBOSA, L; VELOSO, L. 2006. *Relatório final de pesquisa sobre gerenciamento intercultural*. São Paulo: Centro de Altos Estudos em Propaganda e Marketing, Espm.
- BARBOSA, L. 2009 (coord.). *Cultura e diferença nas organizações: reflexões sobre nós e os outros*. São Paulo: Atlas.
- BARBOSA, L. 2003. "Marketing etnográfico: colocando a etnografia em seu devido lugar". *Revista de Administração de Empresas*, 43(3): 100-105.
- BARBOSA, L. 2002a. "Cultura de negócios: ambiguidades e contradições". *Revista de Administração de Empresas*, 42(4): 106-109.
- BARBOSA, L. 2002b. *Cultura e Empresas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- BARBOSA, L. 1996. "Cultura administrativa: uma nova perspectiva das relações entre antropologia e administração". *Revista de Administração de Empresas*, 36(4): 6-19.
- BARIANI JUNIOR, E. 2005a. "Iseb: um recenseamento bibliográfico". *Achegas.net*, Rio de Janeiro, 26, s/p. http://www.achegas.net/numero/vinteesesis/anexo_bib_iseb_26.htm
- Acesso em 30/04/2020.
- BARIANI JUNIOR, E. 2005b. "Uma intelligentsia nacional: Grupo de Itatiaia, IBESP e os Cadernos de Nossa Tempor". *Caderno CRH*, 18(44): 249-256.
- BARREIRA, C. (org.). 2004. *Questão de segurança – políticas governamentais e práticas policiais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- BARREIRA, I. 1998. *Chuva de papéis - ritos e símbolos de campanhas eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- BARROSO-HOFFMANN, M. 2009. *Fronteiras étnicas, fronteiras de Estado e imaginação da nação: um estudo da cooperação técnica internacional norueguesa junto aos povos indígenas*. Rio de Janeiro: E-papers; Laced, Museu Nacional.

- BARRY, Andrew. 2001. *Political Machines: Governing a Technological Society*. London: The Athlone Press.
- BASTIDE, Roger. 1979. *Antropologia Aplicada*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- BAZIN, L.; SÉLIM, M. (eds.).1996. “(Dossié) Anthropologie, entreprise, entrepreneurs”. *Journal des anthropologues*, 66-67: 11-246.
- BETIOL, M.I. 2001. “Cultura organizacional: identidade, sedução e carisma?” *Revista de Administração de Empresas*, 41(1): 90-91.
- BEZERRA, M.O. 1999. *Em nome das “bases” – política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- BIELSCHOWSKY, R. 1997. “Ideologia e desenvolvimento: Brasil, 1930-1964”. In: M. R. Loureiro (org.), *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996): pensamento, instituições, depoimentos*. Petrópolis: Vozes.
- BØÅS, Morten; McNEILL, Desmond (eds.). 2004. *Global Institutions and Development Framing the world?* London: Routledge.
- BOITO, A. 2012. “A frente política neodesenvolvimentista e as classes populares”. *Viomundo*, 3. Disponível em: www.viomundo.com.br/politica/armando-boito-jr-as-contradicoes-da-frente-neodesenvolvimentista.html. Acesso em 07/02/2018.
- BOITO, A. 2003. “A hegemonia neoliberal no governo Lula”. *Crítica Marxista*, 1(17): 10-36.
- BORGES, J. F.; MEDEIROS, C. R. 2011. “Aprecie com moderação’: a identidade da organização como drama e atos de performance”. *Revista de Administração de Empresas*, 51(2): 132-142.
- BOSK, C. L. 2007. “The New Burocracies of Virtue or When Form Fails to Follow Function”. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 30(2): 192-209.
- BOTELHO, P. 2008. *Vitória sobre a morte: a glória prometida. Rito de passagem na construção da identidade dos caveiras do BOPE – Batalhão de Operações Policiais*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- BOURDIEU, P. 2014. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras.
- BOURDIEU, P. 1997. *Sobre a Televisão, seguido de A influência do jornalismo e Os Jogos Olímpicos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- BOURDIEU, P. 1996a. *The State Nobility. Elites School in the Field of Power*. Cambridge: Polity Press.
- BOURDIEU, P. 1996b. “A ilusão biográfica”. In: M.M. Ferreira & J. Amado (coords.), *Usos & abusos da história oral*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. pp.183-191.
- BOURDIEU, P. 1989. *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel.
- BOURDIEU, P. 1988. “A opinião pública não existe”. In: *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero. pp. 173-82.
- BRASIL. 2015a. *Dilma anuncia reforma com redução de oito ministérios e corte de 3 mil cargos comissionados*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/10/dilma-anuncia-reforma-com-reducao-de-oito-ministerios-e-corte-de-3-mil-cargos-comissionados>>. Acesso em: 19 dez. 2016a.
- BRASIL. 2015b. *Governo apresenta em setembro proposta de reforma administrativa para modernizar a gestão — Portal Brasil*. blog. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/08/governo-apresenta-em-setembro-proposta-administrativa-para-modernizar-a-gestao>>. Acesso em: 10 jan. 2017b.
- BRASIL. *cartilha-mrosc-2014.pdf*. 2014. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc/publicacoes/cartilha-mrosc-2014.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. 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>. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL, F.G.; CEPÊDA, V.A.; MEDEIROS, T.B. 2014. “O Dasp e a formação de um pensamento político administrativo na década de 1930 no Brasil”. *Temas de Administração Pública*, 9(1): s/p.

BRAUM, P. 2009. *O estado da ciência e a ciência do Estado: a Fundação Getúlio Vargas e a configuração do campo das ciências econômicas no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ/Museu Nacional/PPGAS, Dissertação de Mestrado.

BRESSER PEREIRA, L. C. 2000. “A reforma gerencial do Estado de 1995”. *Revista de Administração Pública*, 34(4): 55-72.

BRESSER PEREIRA, L. C. 1996. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil – para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34.

CAMARGO, A. 2009. “Conhecendo os dissidentes: os dados não estruturados do ENDEF e a configuração da pobreza no Brasil”. In: Nelson Senra (coord.), *História das estatísticas brasileiras. Vol. 4 – Estatísticas formalizadas (1972-2002)*. Rio de Janeiro: IBGE/CDDI, pp. 168-212.

CAMARGO, J. M. 2003. “Gastos sociais: focalizar versus universalizar”. In: *Políticas sociais – acompanhamento e análise*. Rio de Janeiro: Ipea. n. 7. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_Jose7.pdf. Acesso em 08/05/2018.

CAMPANELLA, B.; BARROS, C. (orgs.). 2016. *Etnografia; Consumo Midiático*. Rio de Janeiro: E-papers.

422

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (orgs.). 2014. *O Brasil Sem Miséria*. Brasília, DF: MDS.

CAMPELLO, T.; MELLO, J. 2014. “O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos”. In: Tereza Campello; Tiago Falcão e Patrícia Vieira da Costa (orgs.), *O Brasil Sem Miséria*. Brasília, DF: MDS. pp. 33-66.

CAMPELLO, T.; NÉRI, M. (orgs.). 2014. *Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Ipea.

CAMPBEL, L.; PEDERSEN, Ove K. 2008. “Knowledge Regimes and Comparative Political Economy”. *Working Paper 8*, International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School.

CAMPOS, R. 1994. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks.

CANESQUI, A. M. 1994. “Notas sobre a produção acadêmica de antropologia e saúde na década de 80”. In: P.C. Alves; M.C.S. Minayo (orgs.), *Saúde e Doença, um olhar antropológico*. Rio de Janeiro: Fiocruz. pp. 13-32.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. 1972. *A sociologia do Brasil indígena*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro/ São Paulo: Edusp.

CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. 2006. “Direito, identidade e cidadania na França: um contraponto [Droit identité et citoyenneté en France: un contrepoint]”. *Série Antropologia*, Brasília, 397: 1-19.

CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. 2002. *Direito legal e insulto moral. Dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ Núcleo de Antropologia da Política, UFRJ.

CARDOSO, F.H. 1975. “Prefácio”. In: Ricardo Tolipan; André Tinelli (orgs.), *A controvérsia sobre distribuição de renda*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. pp. 7-13.

CARDOSO JR, J. C. 2014. “Ipea 50 anos e a eleição presidencial de 2014: singela homenagem à instituição.” *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, 4(1): 104-115.

- CARDOSO JR, J. C. 2011. *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea.
- CARDOSO Jr., J. C.; dos SANTOS, J. C.; ALENCAR, J. (orgs.). 2011. *Diálogos para o Desenvolvimento, Vol. 2. A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula*. Brasília: Ipea. pp. 253-294. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvolvimento2.pdf. Último acesso em 26/02/2020.
- CARDOSO JR, J. C.; NOGUEIRA, R. 2011a. "Introdução". In: *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília, SP: Ipea, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 5. 9-16.
- CARDOSO JR, J. C.; NOGUEIRA, R. 2011b. "Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto". *Revista do Serviço Público*, 62(3): 237-260.
- CARRARA, S.; MOUTINHO, L. S.; AGUIÃO, Silvia (orgs.). 2005. *Sexualidade e comportamento sexual no Brasil: Dados e pesquisas*. Rio de Janeiro: CEPESC, v. 01.
- CARRARA, S.; PISCITELLI, A.; GREGORI, M. F. (orgs.). 2004. *Sexualidade e saberes: convenções e fronteiras*. Rio de Janeiro: Garamond, v. 1.
- CARVALHO, F. J. C. 2019. "Economic Planning under Capitalism: The New Deal and Postwar France Experiments". *Working Paper* n. 23, February. Levy Economics Institute of Barnard College, New York. Obtido em http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_923.pdf. Acesso em 24/09/2019.
- CASTILHO, S.; SOUZA LIMA, A.C.; TEIXEIRA, C.C. (orgs.). 2014a. *Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa/ FAPERJ.
- CASTILHO, S.; SOUZA LIMA, A.C.; TEIXEIRA, C.C. 2014b. "Introdução: etnografando burocratas, elites e corporações: a pesquisa entre estratos sociais hierarquicamente superiores em sociedades contemporâneas". In: Sérgio Castilho, Antonio C. Souza Lima e Carla Teixeira (orgs.), *Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contracapa/FAPERJ. pp. 7-32.
- CASTILHO, S. 2014. *"Marketing político": a construção social do "mercado eleitoral" no Brasil (1954-2000)*. Rio de Janeiro: 7 Letras/ FAPERJ.
- CASTILHO, S. 2006. "Memória, experiência urbana e consumo entre famílias populares no bairro do Jacintinho, Maceió, Nordeste do Brasil". In: Débora Krischke Leitão; Diana Nogueira de Oliveira Lima; Rosana Pinheiro Machado (orgs.), *Antropologia; Consumo - diálogos entre Brasil e Argentina*. Porto Alegre: Editora Age Ltda. pp. 141-157.
- CASTRO, A. B. de. 1985. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CASTRO, C; LEIRNER, P. C. (orgs.). 2009. *Antropologia dos militares: reflexões sobre pesquisas de campo*. Rio de Janeiro: FGV.
- CASTRO, C. 1995. *Os militares e a República: um estudo sobre cultura e ação política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- CASTRO, C. 1990. *O Espírito Militar. Um Antropólogo na Caserna*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- CASTRO, J. 1980. *Geografia da fome (o dilema brasileiro: pão ou aço)*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Antares Achiamé.
- CASTRO, J. A. de; MODESTO, L. (orgs.). 2010. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: Ipea. 2 Vols.
- CASTRO, J.P. 2010. *A invenção da juventude violenta. Análise da elaboração de uma política pública*. Rio de Janeiro: E-papers/ Laced, Museu Nacional.
- CASTRO, L. B. de. 2005a. "Esperança, frustração e aprendizado: a história da Nova República (1985-

- 1989)". In: Fábio Giambiagi, André Villela, Lavínia Barros de Castro, Jennifer Hermann (orgs.), *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier. pp. 97-130.
- CASTRO, L. B. de. 2005b. "Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994)". In: Fábio Giambiagi, André Villela, Lavínia Barros de Castro, Jennifer Hermann (orgs.), *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier. pp. 131-164.
- CASTRO, N.; COMIN, A. 1998. "A alquimia organizacional: qualificação e construção no consentimento". *Tempo Social*, 10(2): 113-144.
- CAULKINS, D. D.; JORDAN, A. T. (eds.). 2013. *A Companion to Organizational Anthropology*. Oxford: Blackwell Publishing.
- CAVEDON, N. R. 2003. "O nome da marca: McDonald's, fetichismo e cultura descartável". *Revista de Administração de Empresas*, 43(1): 123-124.
- CENTENO, M.A.; SILVA, P. 1998. "The Politics of Expertise in Latin America: Introduction". In: M.A. Centeno; P. Silva (eds.), *The politics of expertise in Latin America*. London: MACMillan Presspp. 1-12.
- CHAMPAGNE, P. 1996. *Formar a opinião*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- CHAVES, C. A. 2003. *Festas da política - Uma etnografia da modernidade no sertão (Buritis/MG)*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- CHU, R. A.; WOOD, T. Jr. 2008. "Cultura organizacional brasileira pós-globalização: global ou local?" *Revista de Administração Pública*, 42(5): 969-991.
- CLEGG, Stewart R. 2006. "Why is Organization Theory so Ignorant? The Neglect of Total Institutions". *Journal of Management Inquiry*, 15(4): 426-430.
- 424 CLIFFORD, J. 1998. "Sobre a autoridade etnográfica". In: *A experiência etnográfica: antropologia e literatura no século XX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. pp. 17-62.
- CODATO, A. C. 1998. "Militares, sistema decisório e Estado ditatorial no Brasil: apontamentos sobre o governo Geisel". *Premissas*, 17/18: 111-137.
- CODATO, A. C. 1997. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec/ANPOCS.
- COELHO, E.C. 1985. "Instituições militares no Brasil: um ensaio bibliográfico". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB*, 19: 5-19.
- COELHO, M.S.M. 1977. *A burocracia estatal brasileira – período de governo Castello Branco (caso EPEA)*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Universidade de Brasília.
- COHN, A. 2014. *Desafios de uma trajetória de êxito: 10 anos de Bolsa Família*. In: Tereza Campello; Marcelo Néri (orgs.) CAMPELLO, T.; NÉRI, M. (orgs.), *Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Ipea. pp. 71-72.
- COMERFORD, J. C. 1999. *Fazendo a luta - sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações campesinas*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- CORADINI, O. L. 2001. *Em nome de quem? Recursos sociais no recrutamento de elites políticas*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- COSTA, P. V. da; FALCÃO, T. 2014. "Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem Miséria". In: Tereza Campello; Tiago Falcão e Patrícia Vieira da Costa (orgs.), *O Brasil Sem Miséria*. Brasília, DF: MDS. pp. 129-192.
- CRUZ, S. 1997. *O presente como história: economia e política no Brasil pós-64*. Campinas, SP: Editora da Unicamp.

CUNHA, A. 2007. *Pessoas e direito, corpo e ciência: negociando preceitos cosmológicos em torno da legalização do aborto*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade de Brasília, Brasília.

CUNHA, M.P. 2012. *Do Planejamento à ação focalizada Ipea e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza*. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de São Paulo.

CUNHA, O.M.G. da. 2004. "Tempo imperfeito: uma etnografia do arquivo". *Maná. Estudos de Antropologia Social*, 10(2): 287-322.

DALAND, R.T. 1969. *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lidor Ltda.

Da MATTA, R. 1993 *Em torno dos pobres urbanos no Brasil: considerações antropológicas incompletas e preliminares*. Tese apresentada para o Concurso de Professor Titular do Departamento de Antropologia da Universidade Federal Fluminense.129 f.

D'ARAÚJO, M.C.; FARIAS, I.C.; HIPPOLITO, L. (orgs.). 2005. *Ipea – 40 anos apontando caminhos. Despoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Ed.FGV/ Ipea.

D'ARAÚJO, M.C.; CASTRO, C. (orgs.) 2004. *Tempos modernos: João Paulo dos Reis Velloso, memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

D'ARAÚJO, M.C.; CASTRO, C. (orgs.) 1997. *Geisel*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

D'ARAÚJO, M.C. (org.). 1999. *Fundação Getúlio Vargas: concretização de um ideal*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

DAS, V.; POOLE, D. (eds.). 2004. *Anthropology in the Margins of the State*. Oxford: Oxford University Press.

425

DEBERT, G.G. 1988. "O desenvolvimento econômico acelerado no discurso populista". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 3(8): s/p. <https://www.anpocs.com/index.php/universo/acervo/biblioteca/periodicos/rbcs/229-rbcs-08> Acesso em 20/03/2018.

DENHAM, A.; GARNETT, Mark. 2005. "Introduction: British think-tanks and the climate of opinion in the twentieth century" In: *British think-tanks and the climate of opinion*. London: UCL Press. pp. 3-19.

DEUTSCHER, I. 1967. *Stalin*. Oxford: Oxford University Press.

DEZALAY, Y. (ed.). 1993. "Multinationales de l'expertise et 'dépérississement de l'État'". *Actes de la recherche en sciences sociales, Esprits d'État*, 96-97: 3-20.

DIAS, B. P.; NEVES, J. (coords.). 2010. *A Política dos Muitos. Povo, Classes e Multidão*. Lisboa: Tinta da China

D'INCAO, M. A.; MARTINS, H. 2010. *Democracia, crise e reforma – estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Paz e Terra.

DINIZ, D.; GONZALES, A. 2009. "Anencefalia e razão pública no Supremo Tribunal Federal". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 77: 219-236.

DOUGLAS, M. 1998. *Como as Instituições Pensam*. São Paulo: EdUSP.

DRAIBE, S. M. 2003. "A política social no período FHC e o sistema de proteção social". *Tempo Social*, vol 15(no2): 63-101.

DRAIBE, S. M. 1994. "As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-1984". In: Gláucio Ary Dillon Soares e Maria Celina D'Araújo (orgs.), *21 anos de Regime Militar – balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. pp. 271-309.

- DUARTE, L. F. D. 2017. "A circulação dos saberes e práticas psicanalíticas nas ciências sociais". *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 24: 33-50.
- DUARTE, L. F. D. 1999. *As Redes do Suor. A Reprodução social dos Trabalhadores da pesca em Jurujuba*. Rio de Janeiro: Editora da UFF.
- DUARTE, L. F. D.; LEAL, O. (orgs.). 1998. *Doença, sofrimento e Perturbação. Perspectivas Etnográficas*. Rio de Janeiro: Editora da Fiocruz.
- DUARTE, L. F. D. 1995. "As três configurações da perturbação no Ocidente e os nervos das classes populares". *Cadernos de Psicanálise (Círculo Psicanalítico/RJ)*, 12(15): 12-25.
- DUARTE, L. F. D. 1986. *Da Vida Nervosa (nas classes trabalhadoras urbanas)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor/CNPq.
- DUARTE, L. F. D.; VENANCIO, A. T. A.; RUSSO, J. (orgs.). 2005. *Psicologização no Brasil. Atores e Autores*. Rio de Janeiro: Editora Contracapa.
- DURÃO, S.; LOPES, D. S. 2011. "Introduction: institutions are us?" *Social Anthropology/ Anthropologie Sociale*, 19(4): 363-377. European Association of Social Anthropologists. doi:10.1111/j.1469-8676.2011.00170.x
- DURÃO, S.; LOPES, D. S. (Ed.) 2011. *Social Anthropology*. Special Issue: Rethinking Institutions, 19(4). EASA.
- ECKERMAN, R. 1989. "A comunidade de economistas do Brasil: dos anos 50 aos dias de hoje". *Revista Brasileira de Economia*, 43(2): 113-138.
- ELIAS, N. 1994. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Zahar.
- 426 ESPING-ANDERSEN, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- EVANS-PRITCHARD, E. E. 1999. *Antropologia Social*. Lisboa: Edições 70.
- FAGNANI, E. 2005. *Política Social no Brasil (1964 – 2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese de Doutorado. Unicamp: Instituto de Economia. <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285940>. Acesso em 15/01/2020.
- FAGUNDES, A.L.C. 2014. "Do golpe à ditadura: a doutrina de Segurança Nacional e a construção do regime militar". *OPSIS*, 14(1): 60-78.
- FAHEL, M.; TELES, L.R.; CAMINHAS, D.A. 2016. "Para além da renda: uma análise da pobreza multidimensional do Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31(92). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092016000300505&lng=en&nrm=iso. Acesso em 13/04/2018.
- FAORO, R. 2001 [1957]. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo, SP: Editora Globo.
- FAUSTO, S. 2012. "Modernização pela via democrática (1990-2010)". In: Bóris Fausto (org.), *História do Brasil*. São Paulo: Editora do USP. pp. 311-384.
- FERGUSON, James. 2015. *Give a man a fish – relations on the new politics of distribution*. Durham, NC/London: Duke University Press.
- FERREIRA, A. C. 2007. *Tutela e Resistência Indígena: Etnografia e história das relações de poder entre os Terena e o Estado brasileiro*. Tese de Doutorado Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- FERREIRA, J; FLEISCHER, S (orgs.). 2014. *Etnografias em serviços de saúde*. Rio de Janeiro: Garamond.

- FERREIRA, J.; GOMES, A.C. 2014. *1964: O golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura militar no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FERREIRA, L. 2007. *Dos autos da cova rasa: a identificação de corpos não-identificados no Instituto Médico Legal*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- FERREIRA, L.; LOWENKRON, L. (orgs.). 2020. *Etnografia de documentos. Pesquisas antropológicas entre papéis, carimbos e burocracias*. Rio de Janeiro: E-papers.
- FICO, C. 1999. *O regime militar no Brasil (1964-1985)*. São Paulo: Saraiva.
- FILLITZ, T. 2015. "Traveling between Knowledge practices." In: Thomas H. Eriksen et al. (eds.), *Anthropology Now and Next. Essays in Honor of Ulf Hannerz*. Oxford: Berghahn. pp. 131-146.
- FISHLOW, A. 1972. "Brazilian size distribution of income". *American Economic Review*, 62(1/2): 391-402. <https://www.jstor.org/stable/1821573?seq=1>. Acesso em 28/01/2020.
- FISHLOW, A. 1966 "Bases estatísticas para o planejamento geral". Encontrado em: file:///C:/Users/S%C3%A3rgio/Downloads/BASES%20ESTAT%C3%8DSTICAS%20PARA%20O%20PLANEJAMENTO%20GERAL.pdf. Acesso em 13/01/2020.
- FONSECA, A. 17/10/2014. "Chega de luta na discussão do Bolsa Família". <https://jornalggn.com.br/noticia/chega-de-lorota-na-discussao-do-bolsa-familia-por-%E2%80%8Bana-fonseca>. Acesso em: 27/10/2017.
- FONSECA, A. 2008. "Los sistemas de protección social en América Latina: focalizaciones vs. universalidad. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)". *Working Papers 04*, agosto. (Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre). Mimeo.
- FONSECA, A.; JACCOUD, L.; KARAM, R. 2013. "Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania". In: Ana Fonseca e Eduardo Fagnani (orgs.), *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania, educação, segurança social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica – Vol. 2*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. pp. 307-334.
- FONSECA, A.; ROQUETE, C. 2005. "Proteção Social e programas de transferência de renda: o caso do Programa Bolsa-Família". In: Ana L Viana., Paulo Elias e Nelson Ibañez (orgs.), *Proteção Social: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Editora Hucitec. pp. 9-32.
- FONTAINE, L. 2014. *Le marché – histoire et usage d'une conquête sociale*. Galimard: Paris.
- FOUCAULT, M. 2008a. *Nascimento da Biopolítica. Curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes.
- FOUCAULT, M. 2008b. *Segurança, Território, População. Curso dado no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes.
- FOUCAULT, M. 2001. *Os anormais. Curso no Collège de France (1974-1975)*. São Paulo: Martins Fontes.
- G1. 2015. *G1 - 30% dos cargos de confiança federais são de servidores não concursados - notícias em Política*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/30-dos-cargos-de-confianca-federais-sao-servidores-nao-concursados.html>>. Acesso em: 10 jan. 2017.
- GANDRA, R. 2004. *O debate sobre a desigualdade de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 ao pensamento hegemônico dos anos 90*. Instituto de Economia, UFRJ. Texto para Discussão No 01. Mimeo. (Originalmente apresentado como Dissertação de Mestrado ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense em 2002, sob orientação de Célia Kernetsky e tendo como membros da banca os técnicos do Ipea Hamilton Tolosa e Lauro Ramos).
- GARCIA Jr., A 1983 [1976]. *Terra de Trabalho – trabalho familiar de pequenos produtores*. São Paulo: Paz e Terra.

GARCIA-PARPET, M. F. 1977. *O Bacurau: étude de cas d'un marché situé dans une usina du Nord-Est du Brésil*. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social, Museu Nacional/Universidade Federal do Rio de Janeiro.

GARCIA, R. 2011. "O CDES e a construção da agenda nacional de desenvolvimento: um relato particular". In: José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos e Joana Alencar (orgs.), *Diálogos para o Desenvolvimento*, Vol. 2. *A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula*. Brasília: Ipea. pp. 41-123. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol02.pdf. Acesso em 26/02/2020.

GARCIA, R. 2003. "Iniquidade Social no Brasil: Uma Aproximação e Uma Tentativa de Dimensionamento". In: Texto para Discussão. Brasília: Ipea. No 0971. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0971.pdf. Acesso em 16/02/2020.

GARCIA, R. 2000. "A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003". *Texto para Discussão*, n. 726. Brasília: Ipea. Mimeo.

GARSTEN, C.; SÖRBOM, A. (eds.) 2017. *Power, Policy and Profit Corporate Engagement in Politics and Governance*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

GELLNER, D. N.; HIRSCH, E. (eds.). 2001. *Inside Organizations. Anthropologists at Work*. Oxford: Berg.

GEERTZ, C. 1989. *A Interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: LTC — Livros Técnicos e Científicos Editora S.A.

GIAMBIAGI, F. 2005a. "Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002)". In: Fábio Giambiagi, André Villela, Lavínia Barros de Castro, Jennifer Hermann (orgs.), *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier. pp. 166-196.

428

GIAMBIAGI, F. 2005b. "Rompendo com a ruptura: o governo Lula (2003-2004)". In: Fábio Giambiagi, André Villela, Lavínia Barros de Castro, Jennifer Hermann (orgs.), *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier. pp. 197-238.

GOMES, L.; LEITÃO, D. 2018. "Gênero, sexualidade e experimentação de si em plataformas digitais on-line". *Civitas*, 18: 171-186.

GOMES, L. 2007. "Fansites ou o consumo da experiência na mídia contemporânea". *Horizontes Antropológicos*, 28: 313-344.

GOULART, B. 2016. "Burocracia e gerência pública: Notas sobre o debate nacional e internacional". *Revista Agenda Política*, 4(3): 12-32.

GREENWOOD, R. et al. (eds.). 2008. *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Los Angeles: Sage.

GUIMARÃES, C. 1977. *O homossexual visto por entendidos*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

GUIMARÃES, C. e WERNECK VIANNA, M. L. 1987. "Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico". In: Olavo Brasil Lima Jr. e Sérgio Henrique Abranches (coords.), *Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice/IUPERJ. pp. 17-56.

GUIMARÃES, N.; VERETA-NAHOU, A. 2017. "Apresentação ao Dossiê - Os sentidos sociais da economia: explorando os sentidos sociais da economia". *Tempo Social*, 29(1): 1-22.

GUPTA, A. 2012. *Red tape – bureaucracy, structural violence and poverty in India*. Durham, NC/London: Duke University Press.

GUPTA, A.; FERGUSON, J. (eds.). 1999. "Beyond culture: space, identity, and the politics of difference". *Cultural Anthropology*, 7(1): 06-23.

GUPTA, A.; FERGUSON, J. 1997. "Discipline and Practice: 'The Field' as Site, Method, and Location in Anthropology". In: _____. (eds.), *Anthropological locations: boundaries and grounds of a field science*. Berkeley: University of California Press. pp. 101-146.

GUSTERSON, H. 1997. "Studying up revisited." *Political and legal anthropology review*, 20: 114-119.

HACKING, I. 2002. *Historical Ontology*. Cambridge: Harvard University Press.

HANSEN, T. B. 2015. "On Anthropologists and Other Cultural Interpreters". In: Thomas Hylland Eriksen, Christina Garsten and Shalini Randeria (eds.), *Anthropology now and next: essays in honor of Ulf Hannerz*. Oxford: Berghahn Books. pp. 111-130.

HEREDIA, B. 1979. *A morada da vida - Trabalho familiar de pequenos produtores no Nordeste do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

HEYE, T. 2010. s.d. "Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE)". *Verbete do Dicionário do CPDOC*. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/secretaria-de-assuntos-estrategicos-da-presidencia-da-republica>. Acesso em 27/08/2018

HIRATA, H. 1981. "Internationalisation du Capital, Techniques de Production et Division Social du Travail: les firmes multinationales françaises et japonaises en Brésil". *Critiques de L'Économie Politique*, 14: 49-67.

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

HOFFMAN, R. 2014. *Transferências de renda e desigualdade, Brasil, 1995-2012: Análise de 11 parcelas da renda domiciliar per capita*. Relatório técnico. Mimeo.

HULL, M. S. 2012a. *Government of Paper. The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan*. Berkeley: University of California Press.

HULL, M. 2012b. "Documents and Bureaucracy". *Annual Review of Anthropology*, 41: 251-267.

INGOLD, T. 2017. "Anthropology contra ethnography". *Hau: Journal of Ethnographic Theory*, 7(1): 21-26.

Ipea. sd *Publicações - Comunicado do Ipea*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=360>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Ipea. 2015 *Seminário Agenda Estratégica para o Brasil*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26289&catid=4&Itemid=2>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Ipea; MACROPLAN. 2014 *Plano Estratégico do Ipea 2013-2023*. Brasília: Ipea. 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.

Ipea. 2009. Concursos públicos, 1995-2008. Brasília, DF. Mimeo.

Ipea, 2005. *CD-ROM comemorativo dos 45 anos do Ipea e do Milésimo Texto para Discussão*.

IVO, A. B. L. 2008. *Viver por um fio: pobreza e política social*. São Paulo/Salvador: Annablume/CRH-UFBA.

JAGUARIBE, H. 2013. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Coleção Hélio Jaguaribe, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/ Ministério das Relações Exteriores.

- JAIME, P.; SERVA, M. 2002 "Itinerários teóricos e práticas profissionais numa fronteira interdisciplinar: contribuições para o ensino em administração". *Revista de Administração Pública*, 36(5): 699-721.
- JAIME, P. 2016. *Executivos negros: racismo e diversidade no mundo empresarial*. São Paulo: Editora da USP.
- JAIME, P. 2009. "Multiculturalismo, lutas por reconhecimento e gestão da diversidade". In: Lívia Barbosa; Letícia Veloso (orgs.), *Cultura e diferença nas organizações: reflexões sobre nós e os outros*. São Paulo: Atlas. pp. 116-138.
- JAIME, P. 2002. "Um texto, múltiplas interpretações: antropologia hermenêutica e cultura organizacional". *Revista de Administração de Empresas*, 42(4): 1-12.
- JAIME, P. 2001a. "Etnomarketing: antropologia, cultura e consumo". *Revista de Administração de Empresas*, 41(4): 68-77.
- JAIME, P. 2001b. "O Grupo de Pesquisa em culturas empresariais: notas etnográficas sobre um encontro de saberes". *Revista de Administração Pública*, 35(3): 153-179.
- JAIME, P. 1996a. "Etnografia, antropologia e o universo organizacional". *Revista de Administração Pública*, 30(6): 105-121.
- JAIME, P. 1996b. "Ligações perigosas: breves reflexões sobre as relações entre antropologia e administração". *Revista de Administração Pública*, 30(4): 108-137.
- JARBAS. 2014 *Charge do Jarbas: erro Ipea / Liberdade! Liberdade!* Disponível em: <<https://linhaslivres.wordpress.com/2014/04/05/charge-do-jarbas-erro-ipea/>>. Acesso em: 23 dez. 2016.
- 430 JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. 2015. *Programa de aceleração do crescimento (PAC) - Neodesenvolvimento?* São Paulo: UNESP.
- JIMENEZ, A. C. (ed.). 2007. *The Anthropology of Organisations*. London: Routledge.
- JOSEPH, L.; MAHLER, M.; AUYERO, J. (eds.). 2007. *New Perspectives in Political Ethnography*. New York: Springer.
- KANT DE LIMA, R.; EILBAUM, L.; PIRES, L. 2017. "Lógicas corporativas, particularismos e os processos de administração institucional de conflitos no Rio de Janeiro". *Confluências*, 19: 18-35.
- KANT DE LIMA, R.; EILBAUM, L.; PIRES, L. (orgs.). 2010a. *Conflitos, Direitos e Moralidades em Perspectiva Comparada*. v. 1. 1^a. ed. Rio de Janeiro: Garamond.
- KANT DE LIMA, R.; EILBAUM, L.; PIRES, L. (orgs.). 2010b. *Conflitos, Direitos e Moralidades em Perspectiva Comparada*. v. 2. 1^a. ed. Rio de Janeiro: Garamond.
- KANT DE LIMA, R.; AMORIM, M.; MENDES, R. (orgs.). 2005. *Ensaios sobre a Igualdade Jurídica. Acesso à Justiça Criminal e Direitos de Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.
- KANT DE LIMA, R. 2016. "Tradição Judiciária Inquisitorial, Desigualdade Jurídica e Contraditório em uma Perspectiva Comparada". In: José Manuel Resende; Bruno Dionísio; Pedro Caetano; João Emílio Alves; António Calha (orgs.), *As artes de (re)fazer o mundo - habitar, compor e ordenar a vida em sociedade*. Portalegre, Portugal: Instituto Politécnico de Portalegre. pp. 337-350.
- KANT DE LIMA, R. (org.). 2008a. *Antropologia e direitos humanos 5*. Prêmio ABA/Ford. Rio de Janeiro: Booklink/ABA
- KANT DE LIMA, R. (org.). 2008b. *Ensaios de Antropologia e de Direito: Acesso à Justiça e Processos Institucionais de Administração de Conflitos e Produção da Verdade Jurídica em uma Perspectiva Comparada*. 1^a. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- KANT DE LIMA, R. (org.). 2005. *Antropologia e direitos humanos 3*. Prêmio ABA/Ford. Niterói: EdU-

FF/ABA.

KANT DE LIMA, R. (org.). 2003. *Antropologia e direitos humanos 2*. Prêmio ABA/Ford. Niterói: EdU-FF/ABA.

KANT DE LIMA, R. 1994. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: PMERJ.

KANT DE LIMA, R. 1986. *Theory and judicial practice: paradoxes of police work in Rio de Janeiro city*. Tese de Doutorado, Harvard University, Cambridge.

KINZO, M.D.G. 2001. “A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição”. *São Paulo em perspectiva*, 15(4): 3-12.

KRAUTWURST, U. 2013. “Why we need ethnographies in and of the academy: reflexivity, time and the academic anthropologist at work”. *Anthropologica*, 55: 261-275.

KUNHAVALIK, J.P. 2009. *Os militares e o conceito de nacionalismo: disputas retóricas na década de 1950 e início dos anos 1960*. Tese (Doutorado em Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina.

KUSCHNIR, K. 2007. “Antropologia e política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22: 163-167.

KUSCHNIR, K. 2000. *O Cotidiano da Política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

LACERDA, P. M. (org.) 2014. *Mobilização social na Amazônia: a luta por justiça e por educação*. Rio de Janeiro: E-papers/Laced/Museu Nacional.

LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. 2002. *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados.

431

LANDIM, L. 1993. *A invenção das ONGs - do serviço invisível à profissão impossível*. Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LANGDON, E. J.; GARNELO, L. P. (orgs.). 2004. *Saúde dos Povos Indígenas: Reflexões Sobre Antropologia Participativa*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/ABA.

LANGONI, C. 2005 [1972]. *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 3^a edição.

LASH, S. 1997. “A reflexividade e seus duplos: estrutura, estética, comunidade” In: Anthony Giddens et al. (orgs.), *Modernização Reflexiva*. São Paulo: EDUSP. pp.135-206.

LASSANCE, A. 2015. *Serviço público federal brasileiro no século XXI: “inchaço” ou modernização e profissionalização?* Seminário apresentado em Agenda Estratégica para o Brasil. Brasília, 10 fev. 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/151005_sessao8>. Acesso em: 1 out. 2017.

LATOUR, B.; WOOLGAR, S. 1997. *A Vida de Laboratório. A Produção dos Fatos Científicos*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

LATOUR, B. 2002. *La fabrique du droit: une ethnographie du Conseil d’État*. Paris: La Découverte.

LEAL, O. F. (org.). 1998. “Corpo, Doença e Saúde. Número Especial”. *Horizontes Antropológicos*, 9.

LEAL, O. F. (org.). 1995. *Corpo e Significado. Ensaios de Antropologia Social*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS.

LEITÃO, D. 2012. “Aparências, consumo e crítica social no mundo virtual Second Life”. *Revista Eco-Pós* (online), 14: 16-30.

LEITÃO, D. 2011. “Coleções e interconexões: algumas pistas para compreender trocas comerciais via

internet. Século XXI". *Revista de Ciências Sociais*, 1: 82-96.

LEITÃO, D.; MACHADO, R. P. 2006. "O povo do luxo e o luxo do povo: consumo e valor em diferentes esferas sociais no Brasil". In: Débora Krischke Leitão et al. (orgs.), *Antropologia e Consumo*. Porto Alegre: AGE. pp. 23-46.

LEITE LOPES, J. S. (org.). 2004. *A ambientalização dos conflitos sociais; participação e controle público da poluição industrial*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

LEITE LOPES, J. S. 1987a. "A formação de uma cultura operária: fábrica, sindicato e família". *Tempo Presença*, 220.

LEITE LOPES, J. S. 1987b. *Cultura e identidade operária: aspectos da cultura da classe trabalhadora no Brasil*. São Paulo/Rio de Janeiro: Ed. Marco Zero/Ed. da UFRJ.

LEITE LOPES, J. S. 1976. *O Vapor do diabo – o trabalho dos operários do açúcar*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

LEITE LOPES, J. S. 1973. "Sobre o debate da distribuição da renda: leitura crítica de um artigo de Fishlow". *Revista de Administração de Empresas*, 13(3): 47-61.

LEITE LOPES, J. S.; ANTONAZ, D.; PRADO, R.; SILVA, G. 2000. "Naturalização e estranhamento: alguns aspectos da construção social da poluição ambiental em Itaguaí, Angra dos Reis e Volta Redonda, RJ". *Cadernos do Ippur*, 1: 181-196.

LEITE LOPES, J. S.; ALVIM, R. 1981a. "Metalúrgicos do Rio e Niterói: ligações entre os conflitos de 1980 e as lutas do passado". *Aconteceu Cedi*, pp. 20-23.

LEITE LOPES, J. S.; ALVIM, R. 1981b. "A construção do movimento dos Operários da Construção". *Aconteceu Cedi*, pp. 34-35.

432 LEMOS, R.; CARNEIRO A. 2014. "Itamar Augusto Cautiero Franco". *Verbete do Dicionário Biográfico Virtual do CPDOC*. FGV: CPDOC. (<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/itamar-augusto-cautiero-franco>). Acesso em 08/02/2018.)

LENIN, V. I. 1977. "Sobre o imposto em espécie (o significado da nova política e as suas condições)". In: *Obras Escolhidas*. Lisboa: Editora Avante. pp. 492-520.

L'ESTOILE, B. de; NEIBURG, F.; SIGAUD, L. (eds.). 2002. *Antropología, impérios e Estados nacionais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

LOBO, A. 2016. "Seguindo famílias em movimento: reflexões sobre os desafios da pesquisa etnográfica em contextos de mobilidade". In: Andrea Lobo; Juliana Braz Dias (orgs.), *Mundos em circulação: perspectivas sobre Cabo Verde*. Brasília: ABA Publicações; LetrasLivres/Cidade da Praia: Edições Unic-CV. Pp. 111-136

LOPES, D. S. et al. 2017. *O Estado por dentro: Uma etnografia do poder e da administração pública em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

LOPES, E. P. Jr.; PAIVA, T. A.; MUZZIO, H.; COSTA, F. J. da. 2011. "Rigidez e subjetividades: uma análise cultural em uma organização policial". *Revista de Administração Pública*, 45(6): 1821-1846.

LOPEZ, F. G. (ed.). 2015a. *Cargos de confiança: no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea.

LOPEZ, F. G. 2015b *Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)*: Nota Técnica. Brasília: Ipea. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/151209_nota_tecnica_cargos_de_confianca_final.pdf>. Acesso em: 1 out. 2017.

LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. 2015. "Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013)". In: *Cargos de confiança: no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea. 33-70.

LOUREIRO, M.R. 2009. "Economists in the Brazilian government: from developmentalist state to neoliberal policies". In: V. Montecinos & John Markoff (eds.), *Economists in the Americas*. Northampton: Edward Elgar. pp. 100-141.

LOUREIRO, M.R. 2006. "A participação dos economistas no governo". *Análise*, 17(2): 345-359.

LOUREIRO, M.R. 1997a. "Formação de quadros pra o governo: as instituições de pesquisa econômica aplicada". In: M.R. Loureiro (org.), *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996): pensamento, instituições, depoimentos*. Petrópolis: Vozes.

LOUREIRO, M.R. (org.). 1997b. *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996): pensamento, instituições, depoimentos*. Petrópolis: Vozes.

LOUREIRO, M.R. 1992. "Economistas e elites dirigentes no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 7(20): 47-60.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. 1998. "Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda". *Revista do Serviço Público*, 49(4): 46-82.

LOVATTO, A. 2010. *Os Cadernos do povo brasileiro e o debate nacionalista nos anos 1960: um projeto de revolução brasileira*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

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

LUGONES, M. G. 2004. *Uma "visita" aos "expedientes": os processos judiciais referentes aos menores, Córdoba, Argentina*. Tese de Doutorado Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

433

LUKES, S. 2005. *Power. A Radical View*. New York: Palgrave Macmillan.

MACARINI, P.J. 2011. "Governo Geisel: transição político-econômica? Um ensaio de revisão". *Revista de Economia Contemporânea*, 15(1): 30-61.

MACHADO, L. Z. 2008. "Os novos contextos e os novos termos do debate contemporâneo sobre o aborto. Entre as questões de gênero e os efeitos das narrativas biológicas, jurídicas e religiosas". *Série Antropologia*, 419: 1-32.

MACIEL, C.A.B; CAMPOS, E.B. 2010. "Uma crônica da assistência social no governo FHC". In: Maria Angela D'Incau e Herminio Martins (orgs.), *Democracia, crise e reforma - estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Paz e Terra. pp. 221-244.

MAIA, B. 2019. *Sujeitos de Estado - Aprendizado e tradição de conhecimento na preparação para concursos públicos da burocracia fiscal*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense.

MALINOWSKI, Bronislaw. 1976 [1922]. *Argonautas do Pacífico Ocidental*. São Paulo: Editora Abril Cultural.

MANN, M. 2008. *Fascistas*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record.

MARCUS, G. E. 1995. "Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography." *Annual Review of Anthropology*, 24: 95-117.

MARCUS, G.E. 1991. "Identidades Passadas, Presentes e Emergentes: requisitos para etnografias sobre a modernidade no final do século XX ao nível mundial". *Revista de Antropologia*, 34: 197-221.

- MARINHO, M.G.S.M. da C.; OLIVEIRA, S.D.P. 2015. "O governo Geisel (1974-1979): o ápice da disputa pelo poder entre 'duros' e 'moderados' e sua expressão memorialista entre os militares". *Antíteses*, 8(15esp.): 74-100.
- MARINS, M. 2017. *Bolsa Família – questões de gênero e moralidades*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- MARTINS, L. 1988. "A 'liberalização' do regime autoritário no Brasil". In: Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter & Lawrence Whitehead (orgs.), *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice/Recife dos Tribunais. pp. 108-139.
- MARQUES, R. M.; MENDES, A. 2006. "O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal". *Revista de Economia Política*, 26(1): 58-74. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 07/02/2018.
- MARX, K. 2012 [1875]. *Critica do Programa de Gotha*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- MASCARENHAS, A. O. 2010. "Novamente: podemos gerenciar a cultura?" *Revista de Administração de Empresas*, 50(2): 248-249.
- MASCARENHAS, A. 2002. "Etnografia e cultura organizacional: uma contribuição da antropologia à administração de empresas". *Revista de Administração de Empresas*, 42(2): 88-94.
- MATOS, 1994. Contribuições para uma análise institucional do Ipea. Brasília: Ipea. Mimeo.
- MENEGUELLO, R. 1989. *PT- A Formação de Um Partido (1979-1982)*. São Paulo: Paz & Terra.
- MICELI, S. (org.) 1995. *História das ciências sociais no Brasil – volume 2*. São Paulo: FAPESP.
- 434 MICELI, S. (org.) 1989. *História das ciências sociais no Brasil – volume 1*. São Paulo: Vértice/FINEP.
- MINAYO, M. C. S.; ALVES, P. C. (orgs.). 1994. *Saúde e Doença, um olhar antropológico*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ.
- MINAYO, M.C.S. 2006. *Violência e saúde*. Rio de Janeiro: Editora FioCruz
- MINAYO, M. C. S. 1991. "Abordagem antropológica para avaliação de políticas sociais". *Revista de Saúde Pública*, XXV(3): 233-238.
- MINAYO, M. C. S. 1987. *Saúde em estado de choque*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo.
- MINAYO, M. C. S. 1985. *Os homens de ferro: estudo sobre os trabalhadores da Vale do Rio Doce*. Rio de Janeiro: Dois Pontos.
- MITCHELL, T. 1991. "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics". *The American Political Science Review*, 85(1): 77-96.
- MIYAMOTO, S. 1987. "Escola Superior de Guerra: mito e realidade". *Política e Estratégia*, 5(1): 76-97.
- MONTECINOS, V. (ed.) 2017. *Women Presidents and Prime-Ministers in Post-Transition Democracies*. London: Palgrave Mcmillan.
- MONTECINOS, V. 1998. "Economists in party politics: Chilean democracy in the era of the Markets". In: M.A. Centeno, P. Silva (ed.), *The politics of expertise in Latin America*. London: MACMillan Press. pp. 126-141.
- 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. pp. 1-57.

- MONTEIRO, J. V.; CUNHA, L. R. A. 1973. "A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 3(4): 1045-1064.
- MORAES, L. 2006. *Disque-Denúncia: a arma do cidadão. Processos de construção da verdade a partir da experiência da Central Disque-Denúncia do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- MORRILL, C.; ZALD, M. N.; RAO, H. 2003. "Covert political conflict in organizations: Challenges from below". *Annu. Rev. Sociol.*, 29: 391-415.
- MOSSE, D. 2006. "Anti-social anthropology? Objectivity, objection and the ethnography of public policy and professional communities". *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, 12(4): 935-956.
- MOTTA, M.S. 2005. "Os 'boêmios cívicos' da Assessoria Econômica: saber técnico e decisão política no governo Vargas (1951-54)". In: Â. C. Gomes (ed.), *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- MOTTA, M.S. 1995. *Histórias de vida e história institucional: a produção de uma fonte histórica*. Rio de Janeiro: CPDOC.
- MOURA, C. P. DE. 2007. *O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira. Um estudo de carreira e socialização*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- MOUTINHO, L.; MATTOS, R. (orgs.). 2009. *Dossiê Prevenção do HIV/Aids em Diferentes Contextos Culturais e Nacionais*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: UERJ.
- NADER, L. (ed.). 1996. *Naked Science. Anthropological Inquiry into Boundaries, Power, and Knowledge*. London: Routledge.
- NADER, L. 1972. "Up the anthropologist – perspectives gained from studying up". In: Dell H. Hymes (ed.), *Reinventing anthropology*. New York: Pantheon Books. pp. 284-311.
- NEIBURG, F.; GUYER, J. (eds.). 2019. *The real in the real economy – essays in ethnographic theory*. Chicago: Chicago University Press / Hau Books.
- NEIBURG, F.; GUYER, J. 2018. "The politics of the real economy". *Hau: Journal of Ethnographic Theory*, 8(1/2): 236–238.
- NEIBURG, F.; DODD, N. (orgs.). 2018. *A Cultural History of Money. The Age of Empire (1820/1920)*. Londres: Bloomsbury.
- NEIBURG, F.; GUYER, J. 2017. "The real in the real economy". *Hau: Journal of Ethnographic Theory*, 7(3): 261–279.
- NEIBURG, F. 2010. "Os sentidos sociais da economia". In: Luiz Fernando Dias Duarte e Carlos Benedito Martins (orgs.), *Antropologia. Horizontes das Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: Anpocs / Ciência Hoje / Discurso Editorial / Barcarolla. pp. 225-258.
- NÉRI, M. 2010. *A Nova Classe Média - o lado brilhante dos pobres*. Rio de Janeiro: FGV.
- NICOLAI FILHO, R. 2001. *O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea (1964-1984). A institucionalização de uma burocracia*. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- NÚCLEO DE ANTROPOLOGIA DA POLÍTICA (NUAP). 1998. "Uma antropologia da política: rituais, representações e violência". *Cadernos do NuAP*, 1: pp. 7-28. Universidade Federal do Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Antropologia Social.
- NUNES, B. 2018. "Ipea e alinhamentos tecnocráticos: do planejamento à assessoria". *Revista de Antropologia da UFSCar*, 10(1): 105-127.

- NUNES, B. 2017. *Ipea: dos alinhamentos tecnocráticos à produção de conhecimentos para a sociedade*. Tese de Doutorado em Antropologia Social, Universidade de Brasília.
- O'BRIEN, F. S. 1968. *A preliminary study of income distribution in Brazil*. Brasilia, DF: Ipea. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7900>. Último acesso em 15/01/2020.
- O'DONNELL, G. & SCHMITTER, P. 1988. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais.
- OLIVEIRA, E.R. 1994. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas: Papirus.
- OLIVEIRA, E.R. 1976. *As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petrópolis: Vozes.
- OLIVEIRA FILHO, J. P. 2004. "Pluralizando tradições etnográficas: sobre um certo mal-estar na antropologia". In: Esther Jean Langdon; Luiza Garnello (orgs.), *Saúde dos povos indígenas: reflexões sobre uma antropologia participativa*. Rio de Janeiro: ContraCapa. pp. 9-32.
- OLIVEIRA, M. D. 1984. *Garotas de Programa: um estudo sobre a prostituição e identidade social*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- ONTO, G. 2019. "Corporate personhood and the competitive relation in antitrust". In: Federico Neiburg, Jane Guyer (eds.), *The Real Economy. Essays in Ethnographic Theory*. Chicago: Chicago University Press / Hau Books. pp. 179-202.
- ONTO, G. 2017. "O agente econômico e suas relações. Identificando concorrentes na política anti-truste". *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, 29(1): 109-130.
- ONTO, G. 2016. *Ficções econômicas e realidades jurídicas: uma etnografia da política de defesa da concorrência no Brasil*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- ORTNER, S. 2010. "Access: Reflections on studying up in Hollywood". *Ethnography*, 11(2): 211-233.
- OUCHI, W.G.; WILKINS, A.L. 1985. "Organizational Culture". *Annual Review of Sociology*, 11: 457-83.
- OZORES, M. 2018. "Ana Fonseca, notas biográficas". In: Lília Montali (org.), *Proteção social e transferência de renda – edição especial em homenagem à Ana Fonseca*. Caderno de Pesquisa NEPP, 86: 80-85.
- PACHECO DE OLIVEIRA, J. 2004. "Pluralizando tradições etnográficas: Sobre um certo mal-estar na Antropologia". In: Esther Jean Langdon e Luiza Garnelo (orgs.), *Saúde dos Povos Indígenas: Reflexões sobre antropologia participativa*. Rio de Janeiro: ContraCapa. pp. 10-28.
- PACHECO DE OLIVEIRA, J. 1998 [1985]. *Indigenismo e territorialização. Poderes, rotinas e saberes coloniais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contracapa.
- PACHECO DE OLIVEIRA, J. 1988. *O nosso governo: os Ticuna e o regime tutelar*. São Paulo: Marco Zero/ Brasília: MCT, CNPq.
- PACHECO, R. S. 2002. "Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção". In: *VII Congreso Internacional del Clad sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa. Mimeo.
- PAES de BARROS, R. 2012. "O liberal contra a miséria – entrevista". *Piauí*, 74: 28-38.
- PAES DE BARROS, R.; de CARVALHO, M.; de MENDONÇA, R.S.P. 2010. "Sobre as utilidades do Cadastro Único". In: Jorge Abraão de Castro e Lúcia Modesto (orgs.), *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: Ipea. 2 Vols. pp. 179-212.

- PAES de BARROS, R.; CARVALHO, M. de; FRANCO, S. 2006. *Pobreza multidimensional no Brasil*. Texto para Discussão, n. 1.227. Rio de Janeiro: Ipea. Mimeo.
- PAES DE BARROS, R.; LISBOA, M.; CAMARGO, J.M.; PESSOA, S. de A. et al. 2002. *A Agenda Perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social*. Rio de Janeiro. <http://www.columbia.edu/~js3317/JASfiles/AgendaPerdida.pdf>. Acesso em 12/12/2018.
- PAES DE BARROS, R.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. 2000. “A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil”. In: R. Henriques (org.), *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea. pp. 21-49.
- PAIVA, L.H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. 2013. “Do bolsa família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema”. In: Tereza Campello; Marcelo Néri (orgs.), *Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Ipea. pp. 25-46.
- PAIVA, M. 2012. *BNDES: um banco de história e do futuro*. São Paulo: Museu da Pessoa.
- PALMEIRA, M.; HEREDIA, B. 2010. *Política ambígua*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- PALMEIRA, M. et al. 1977. “Emprego e Mudança Sócio-econômica no Nordeste”. *Anuário Antropológico*, 1(1): 201-242.
- PALMEIRA, M. 1977. “Campesinato, fronteira e política”. In: *Relatório de pesquisas do Projeto Emprego e mudança socioeconômica no Nordeste*. Rio de Janeiro: Museu Nacional/UFRJ. vol. 4.
- PALMEIRA, M. 1971. “Feira e mudança econômica”. In: *Simpósio de Pesquisas - Museu Nacional*. Rio de Janeiro: Museu Nacional. Feira e Mudança Econômica. pp. 117-146.
- PAUTZ, H. 2011. “Revisiting the Think-Tank Phenomenon”. *Public Policy & Administration*, 26(4): 419-435. 437
- PECAUT, D. 1990. *Os intelectuais e a política no Brasil*. São Paulo: Ed. Ática.
- PECEQUILO, C. S. 2012. *Política internacional*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão.
- PEIRANO, M. 2016. “Etnografia e rituais: relato de um percurso”. *Anuário Antropológico*, 41: 237-248.
- PELIANO, A.M.; RESENDE, L.F.; BEGHIN, N. 1995. “O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza”. *Planejamento e Políticas Públicas*, 12: 19-39.
- PELIANO, A. M. (coord.). 1993. “Plano de Combate à Fome e à Miséria – Princípios, Prioridade e Mapas de Ação do Governo”. *Documento de Política n° 15*. Brasília, Ipea: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Mimeo.
- PEREIRA, A.E. 2002. *O Iseb na perspectiva de seu tempo: intelectuais, política e cultura no brasil – 1952-1964*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo.
- PEREIRA, A.E. 1998. “A crítica e a polêmica em torno do Iseb”. *Revista de Sociologia e Política*, 10(11): 259-265.
- PEREIRA, J. 2016. *O papel reservado aos estados na gestão descentralizada do Programa Bolsa Família: desafios e oportunidades*. Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ.
- PEREIRA, J. 2010. “O Banco Mundial e a construção político-intelectual do ‘combate à pobreza’”. *To-poi*, 11(21): 260-282.

- PEREIRA, V. 1979. *O coração da fábrica*. Rio de Janeiro: Campus.
- PINA-CABRAL, J. de. 2011. "Afterword: What is an institution?" *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*, 19(4): 477-494.
- PIRES, F.; REGO, W. (orgs.). 2013. "Dossiê 10 anos de Programa Bolsa Família". *Política & Trabalho. Revista de Ciências Sociais*, 38: 13-232.
- PIRES, J. C.; MACÊDO, K. B. 2006. "Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil". *Revista de Administração Pública*, 40(1): 81-105.
- PIRES, L.; KANT DE LIMA, R.; EILBAUM, L. (orgs.). 2009. *Políticas públicas de segurança e práticas policiais no Brasil*. Niterói: EdUFF.
- PIRES, R. (org.). 2011. "Efetividade das instituições participativas no Brasil – estratégias de avaliação". *Diálogos para o Desenvolvimento*, 7. Brasília: Ipea. Mimeo.
- PIRES, R.; VAZ, A. 2011. "Participação Social como Método de Governo? Uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no governo federal". *Boletim de Análise Político Institucional*, 1. Brasília: Ipea. Mimeo.
- PISCITELLI, A. G.; ASSIS, G. O.; OLIVAR, J. M. N. (orgs.). 2011. *Gênero, sexo, amor e dinheiro: mobilidades transnacionais envolvendo o Brasil*. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero PAGU.
- POLANYI, Karl; ARENSBERG, Conrad; PEARSON, Harry. 1957. *Trade and markets in the early empires: economies in history and theory*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- POLANYI, Karl. 1957. "The Economy as Instituted Process". In: Karl Polanyi; Conrad Aresnberg; Harry Pearson (eds.), *Trade and markets in the early empires: economies in history and theory*. Glencoe, Ill.: Free Press. pp. 243-269.
- 438
PROCACCI, G. 1991. "Social economy and the government of poverty". In: Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality - with two lectures by and an interview with Michell Foucault*. Chicago: The University of Chicago Press. pp. 151-168.
- RABELO, F.L. 2001. "O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945)". *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, 3(6): 132-142.
- REIS, A. C. K. s.d. "Constituição de 1967". *Verbete do CPDOC/FGV*. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/constituida-de-1967>. Acesso em 04/05/2020.
- REIS, E. 1998. *Processos e escolhas: estudos de sociologia política*. Rio de Janeiro: Contra-Capa.
- REIS, F.W.; O'DONNELL, G. (orgs.). 1988. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice.
- REIS VELLOSO, J.P. 2004. *Tempos modernos – memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- REIS VELLOSO, J.P. 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): pensamento, instituições, depoimentos*. Petrópolis: Vozes.
- RIBEIRO, D. 1970. *Os Índios e a Civilização: A Integração das Populações Indígenas no Brasil Moderno*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- RIBEIRO, D. 1956. "Convívio e Contaminação. Efeitos Dissociativos da Depopulação Provocada por Epidemias em Grupos Indígenas". *Sociologia*, 18: 3-50.
- RICH, A. 2004. "The Political Demography of Think Tanks". In: *Think Tanks, Public Policy, and the*

Politics of Expertise. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 1-28.

RILES, A. 2007. "Real Time. Unwinding Technocratic and Anthropological Knowledge". In: Alberto C. Jimenez (ed.), *The Anthropology of Organisations*. London: Routledge. pp. 545-558.

RILES, A. (ed.). 2006. *Documents. Artifacts of Modern Knowledge*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

ROCHA, E. P.; BARROS, C. 2006. "Dimensões culturais do marketing: teoria antropológica, etnografia e comportamento do consumidor". *Revista de Administração de Empresas*, 46(4): 36-47.

ROCHA, S. 2003. *Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

RODRIGUES, L. 1990. *Análise do PPA - 91/95 e subsídios para 96/2000*. Brasília: Ipea.

RODRIGUES, R. N. 1897. "Memória Histórica apresentada à Egrégia Congregação da Faculdade de Medicina e Farmácia da Bahia em 29 de março de 1897". *Gazeta Médica da Bahia*, 73: 07-30.

RUBEN, G.; SERVA, M.; CASTRO, M.L.de. 1996. "Resíduos e complementaridade: das relações entre a teoria da administração e a antropologia". *Revista de Administração Pública*, 30(3): 68-80.

RUBEN, G. 1995. "Empresários e globalização: prolegômenos de uma metodologia antropológica de compreensão e ação". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(10): 71-87.

RUSSO, J. A. 2011. "O campo da sexologia e seus efeitos sobre a política sexual". In: Sonia Correa; Richard Parker (orgs.), *Sexualidade e Política na América Latina: histórias, interseções e paradoxos*. Rio de Janeiro: ABIA. pp. 174-187.

RUSSO, J. A. 1998. "A construção social do corpo: desnaturalização de um pressuposto médico". In: Jaqueline Pitanguy (org.), *Saber médico, corpo e sociedade*. Rio de Janeiro: CEPPIA. v. 1. pp. 51-60.

SADER, E. 1988. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SALVIANI, R. 2013. *Participação e desenvolvimento sustentável no Brasil: a experiência da Itaipu Binacional*. Rio de Janeiro: E-papers/Laced/Museu Nacional.

SALVIANI, R. 2002. "As Propostas para participação dos povos indígenas no Brasil em projetos de desenvolvimento geridos pelo Banco Mundial: um ensaio de análise crítica". Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da UFRJ.

SCHATZ, E. (ed.) 2009. *Political Ethnography: what immersion contributes to the study of power*. Chicago: The University of Chicago Press.

SCHNEIDER, B.R. 1998. "The material bases of technocracy: investor confidence and neoliberalism in Latin America". In: M.A. Centeno; P. Silva (eds.), *The politics of expertise in Latin America*. London: MACMillan Press. pp. 77-95.

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

SCOTT, J. C. 1998. *Seeing like a State. How certain schemes to improve human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.

SEN, A. 2000. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

SEN, A.; KLIKSBERG, B. 2010. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras.

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

SENRA, N. 2008b. "Em 1960, sétimo Censo Geral: nova técnicas (a novidade da amostragem) e novas máquinas (o 'cérebro eletrônico')". In: Nélson Senra (coord.), *História das estatísticas brasileiras. vol. 3 (Estatísticas organizadas 1936-1972)*. Rio de Janeiro: IBGE. pp. 614-636. <https://biblioteca.ibge.gov.br>.

br. Acesso em 10/12/2017.

SERVA, M.; JAIME, P. Jr. 1995. "Observação participante e pesquisa em administração: uma postura antropológica". *Revista de Administração de Empresas*, 35(3): XX.

SERVA, M. 2001. "O fato organizacional como fato social total". *Revista de Administração Pública*, 35(3): XX.

SERVA, M. 1990. "Contribuições para uma teoria organizacional brasileira". *Revista de Administração Pública*, 24(2): XX.

SHARMA, A.; GUPTA, Akhil. 2006. *The Anthropology of the State. A reader*. Oxford: Blachkwell Publishing.

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.

SHORE, C., WRIGHT, S. 1999. Audit Culture and Anthropology: Neo-Liberalism in British Higher Education, *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, Vol. 5, No. 4 (Dec., 1999), pp. 557-575.

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

SHOUTHEN, P. 2013 "Theory Talk #59: 'Timothy Mitchell on Infra-Theory, the State Effect, and the Technopolitics of Oil'". *Theory Talks*, <http://www.theory-talks.org/2013/10/theorytalk-59.html> (25-10-2013)

SIGAUD, L. 1992. "O caso das grandes barragens". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18: 18-40.

440

SIGAUD, L. 1986b. "Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho". *Comunicação do Programa de Pós-graduação em Antropologia Social do Museu Nacional*, 9: 1-116.

SIGAUD, L. 1986a. "A luta de classes em dois atos: notas sobre um ciclo de greves campesinas". *Dados*, 29: 319-334.

SIGAUD, L. 1983. "Luta política e luta pela terra no Nordeste". *Dados*, 26(1): 77-95.

SIGAUD, L. 1979. "A nação dos homens – uma análise regional de ideologia". *Anuário Antropológico*, 78: 13-116.

SIGAUD, L. 1977. "A idealização do passado numa área de plantation". *Contraponto*, II: 115-126.

SIGAUD, L. 1976. « A percepção do salário entre trabalhadores rurais ». *Actes du XLII Congrès des Américanistes*, 1(1): 317-330.

SILVA, B. 1964. *Uma teoria geral de planejamento*. Rio de Janeiro, Guanabara: Escola Brasileira de Administração Pública/Fundação Getúlio Vargas.

SILVA, F. A. R. da. 1976. "Estrutura das despesas determinantes dos gastos e desempenho do setor público". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 6(1): 167-188.

SILVA, F. A. R. da. 1971. "A evolução das funções do governo e a expansão do setor público brasileiro". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 1(2): 235-282.

SILVA, K. 2012. *As nações desunidas. Práticas da ONU e a estruturação do Estado em Timor-Leste*. 1ª. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG.

SILVA, K. 2005. "O poder do campo e o seu campo de poder". *Série Antropologia*, 385, Brasília: DAN/UnB.

SILVA, M. (coord.) 2008. *O Bolsa família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí*. São Paulo/Teresina: Cortez/EdUFPI.

SILVA, M.; YASBEK, M.; DI GIOVANNI, G. 2004. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez.

SILVA, S. P. 2014. “A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação”. *Texto para Discussão 1.953*, Ipea, fevereiro 2014. Mimeo.

SIMMEL, G. 1971 [1908]. “The poor”. In: Donald Levine (ed.), *Georg Simmel – on individuality and social forms*. Chicago: The University Chicago Press. pp. 150-178.

SINGER, A. 2018. *O lulismo em crise – um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras.

SINGER, A. 2012. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.

SINGER, P.; BRANDT, V. C. (orgs.). 1983. *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes.

SMITH, D. E. 2005. *Institutional Ethnography. A Sociology for People*. New York: Altamira Press.

SOARES, L. E. 1998. “A ‘campanha contra a fome’ como experimento radical”. In: Auriléia Abelem et al. (orgs.), *O impacto social do trabalho das ONGs no Brasil*. São Paulo: ABONG. pp. 11-38.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. 2010. “O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras”. In: Jorge Abraão de Castro e Lúcia Modesto (orgs.), *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, DF: Ipea. pp. 25-56.

SORJ, B.; ALMEIDA, M.H.T. (orgs.). 1983. *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense.

SOUZA, J. DE. “Apresentação”. 2015. In: F. G. Lopez (ed.), *Cargos de confiança: no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea. 7-8.

SOUZA LIMA, A. C.; CASTRO, J. P. 2015. “Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s)”. *Anthropológicas*, ano 19, 26(2): 17-54.

SOUZA LIMA, A. C. 2015. “A Antropologia e o Estado no Brasil: breves notas acerca de uma relação complexa”. In: Mónica Franch; Maristela Andrade; Lara Amorim. (orgs.), *Antropologia em novos caminhos de atuação: debates e tensões*. João Pessoa: Mídia Gráfica. pp. 23-39.

SOUZA LIMA, A. C. (org.). 2014a. *Tutela: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers.

SOUZA LIMA, A. C. 2014b. “O exercício da tutela sobre os povos indígenas no Brasil: um itinerário de pesquisa e algumas considerações sobre as políticas indigenistas no Brasil contemporâneo”. In: Antonio Carlos de Souza Lima (org.), *Tutela: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers. vol. 1. pp. 58-92.

SOUZA LIMA, A. C. (org.). 2012. “Apresentação ao Dossiê Fazendo Estado. O estudo antropológico das ações governamentais como parte dos processos de formação estatal”. *Revista de Antropologia*, 55: 559-564.

SOUZA LIMA, A. C. (org.) 2003. *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública*. Rio de Janeiro: Nuap/Relume-Dumará.

SOUZA LIMA, A. C. 1995. *Um grande cerco de paz. Poder tutelar, indianidade e formação do estado no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes.

SPOSATI, A. 2010. *Transferência de renda para família: de política residual a direito incondicional*

de crianças e adolescentes. Anais do 13º Congresso Internacional da Rede Mundial de Renda Básica-BIEN. <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/SposatiBIEN201otexto.pdf>. Acesso em 06/02/2019.

SPRANDEL, M. A. 2004. *A pobreza no paraíso tropical - Interpretações e discursos sobre o Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

St CLAIR, A.L. 2006. "Global Poverty. The Co-Production of Knowledge and Politics". *Global Social Policy*, 6(1): 57-77.

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

STRATHERN, M. (Ed.). 2000. Audit Culture. Anthropological studies in accountability, ethics and the academy. London: Routledge

SUPLICY, E. M. 2004. "Prefácio – o prenúncio da renda básica de cidadania". In: M. Silva et al. (orgs.), *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez. pp. 7-13.

SZWAKO, José; GURZA LAVALLE, Adrian. 2019. "Seeing like a social movement": institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas". *Novos Estudos Cebrap*, 38(2): 411-434.

TASCHNER, G. B. 2000. "Lazer, cultura e consumo", *Revista de Administração de Empresas*, 40(4): 38-47.

TEIXEIRA, C. C. 2018. "Antropologia e saúde indígena - 60 anos da ABA". In: Antonio Carlos de Souza Lima; Jane Felipe Beltrão; Andréa Lobo; Sérgio Castilho; Paula Lacerda; Patricia Osório (orgs.), *Antropologia e a esfera pública no Brasil. Perspectivas e prospectivas sobre a ABA no seu 600 Aniversário*. 1ª ed. Rio de Janeiro: ABA E-books/ E-papers. v. 1. pp. 107-120.

442

TEIXEIRA, C. C. 2017. "Participação social na saúde indígena: a aposta contra a assimetria no Brasil?" *Amazônica: Revista de Antropologia* (Online), 9: 716-733.

TEIXEIRA, C. C. 2014. "Pesquisando instâncias estatais: reflexões sobre o segredo e a mentira". In: Sérgio R. Castilho; Antonio Carlos de Souza Lima; Carla Costa Teixeira (orgs.), *Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: ContraCapa. pp. 33-42.

TEIXEIRA, C. C. 1998. *A Honra da Política: Decoro Parlamentar e Cassação de Mandato no Congresso Nacional (1949-1994)*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ Núcleo de Antropologia da Política.

TEIXEIRA, C. C.; CRUVINEL, L.; FERNANDES, R. 2020. "Notes on lies, secrets, and truths in the Brazilian Congress: the 2016 process of impeachment". *Current Anthropology*, 61(4): 545-562.

TEIXEIRA, C. C.; LOBO, A.; ABREU, L. E. (orgs.). 2019. *Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais*. Rio de Janeiro/Brasília: Coedição Editora E-papers/ ABA publicações.

TEIXEIRA, C. C.; DIAS da SILVA, C. 2019. "Indigenous health in Brazil: Reflections on forms of violence". *Vibrant*, 16: 1-22.

TEIXEIRA, C.C.; LOBO, A. 2018. "Pesquisa como função de estado? Reflexões etnográficas sobre uma instituição in between". *Mana*, 24(2): 235-277.

TEIXEIRA, C. C.; DIAS da SILVA, C. 2015a. "The construction of citizenship and the field of indigenous health: A critical analysis of the relationship between bio-power and bio-identity". *Vibrant*, 12: 351-384.

TEIXEIRA, C. C.; DIAS da SILVA, C. 2015b. "Antropologia e saúde indígena: mapeando marcos de reflexão e interfaces de ação". *Déjà Lu*, 3: 35-57.

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

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

TEIXEIRA, C. C.; GARNELO, M. L. (org.). 2014. *Saúde indígena em perspectiva: explorando suas matrizes históricas e ideológicas*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

TEIXEIRA, C. C.; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. 2010. “A antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão?” In: Luiz Fernando Dias Duarte (org.), *HORIZONTES DAS CIÊNCIAS SOCIAIS NO BRASIL: ANTROPOLOGIA*. São Paulo: ANPOCS. pp. 51-95.

TEIXEIRA, C.C.; CHAVES, C. (orgs.). 2004. *Espaços e tempos da política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

TEIXEIRA, F. 2009. *Vidas que desafiam corpos e sonhos: uma etnografia sobre o construir-se outro no gênero e na sexualidade*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade de Campinas, Campinas.

THEODORO, M.; DELGADO, G. 2003. “Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate”. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*. Rio de Janeiro, Ipea. No. 7.http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio3_Mario7.pdf. Acesso em 08/05/2018.

TOLEDO, C.N. 1978. *ISEB: fábrica de ideologias*. São Paulo: Ed. Ática.

TOLIPAN, R.; TINELLI, A.C. (orgs.). 1975. *A controvérsia sobre distribuição de renda*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

TROUILLOT, M-R. 2001. “The anthropology of the state in the age of globalization: close encounters of the deceptive kind”. *Current Anthropology*, 42(1): 125-138.

UOL. 2015. *Presidência tem maior número de cargos comissionados sem vínculo, diz Ipea*. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/10/28/presidencia-tem-maior-numero-de-comissionados-nao-funcionarios-diz-ipea.htm>>. Último acesso em: 29/04/2020.

VALENTE, R. 2010. *Uma estrada de mão dupla. A cooperação técnica e os saberes da GTZ no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers/ Laced, Museu Nacional.

VALLE, C. G. 2018. “Memórias, histórias e linguagens da dor e da luta no ativismo brasileiro de HIV/Aids”. *Sexualidad, Salud Y Sociedad*, Rio de Janeiro, 1: 153-182.

VALLE, C. G. 2017. “Afirmando-se a vida, constrói-se o tempo: experiência, emoções e ativismo político contra a Aids”. *Interseções - Revista de Estudos Interdisciplinares*, 19: 77-105.

VAN DIJCK, P. 1998. “The World Bank and the transformation of Latin American society”. In: M.A. Centeno; P. Silva (ed.), *The politics of expertise in Latin America*. London: MACMillan Press. pp. 96-125.

VAN MAANEN, J. 2011. “Ethnography as Work.: Some Rules of Engagement”. *Journal of Management Studies*, 48(1): 2018-2234.

VAN PARIJS, P. 2013. “The Universal Basic Income: Why Utopian Thinking Matters, and How Sociologists Can Contribute to It”. *Politics and Society*, 41(2): 171-82.

VELHO, G.; SANTOS, G. (orgs.). 2006. *Artifícios e artefatos: entre o literário e o antropológico*. Rio de Janeiro: 7 Letras.

VELHO, G.; KUSCHNIR, K. (orgs.) 2001. *Mediação, cultura e política*. Rio de Janeiro: Aeroplano.

VELHO, G.; FIGUEIRA, S. A. 1981. *Família, Psicologia e Sociedade*. Rio de Janeiro: Campus.

- VELHO, G.; SILVA, L. 1977. "Organização Social do meio urbano". *Anuário Antropológico* 1(1): 71-82.
- VELHO, G. 1986. *Subjetividade e sociedade: uma experiência de geração*. Rio de Janeiro: Zahar.
- VELHO, G. 1981. *Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Zahar.
- VELHO, G. 1980. *O desafio da cidade: novas perspectivas da antropologia brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
- VELHO, G. 1977. *Arte e sociedade: ensaios de sociologia da arte*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- VELHO, G. 1976. "Relações entre antropologia e psiquiatria". *Revista Assoc de Psiquiatria e Psic da Infância e Adolescência*, 2.
- VELHO, G. 1974a. "O estudo do comportamento desviante: a contribuição da antropologia social". In: Gilberto Velho (org.), *Desvio e Divergência: uma crítica da patologia social*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. pp. 11-28.
- VELHO, G. 1974b. "Estigma e comportamento desviante em Copacabana". In: Gilberto Velho (org.), *Desvio e Divergência: uma crítica da patologia social*. Rio de Janeiro: Zahar editores. pp. 116-124.
- VELHO, G. (org.). 1968. *Sociologia da Arte*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- VELHO, G. 1967. "Para que Sociologia da Arte no Brasil?" *Cadernos Brasileiros*, 40.
- VELHO, O. 1978. "Campesinatos e política". *Anuário Antropológico*, 77(2): 277-297.
- VELHO, O. 1976. *Capitalismo autoritário e campesinato – um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*. São Paulo/ Rio de Janeiro: Difel.
- 444 VIANNA, A. 2014. "Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais". In: Sérgio R. Castilho; Antonio Carlos de Souza Lima; Carla Costa Teixeira (orgs.), *Antropologia das práticas de poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: ContraCapa. pp. 43-70.
- VIANNA, A. (org.) 2013. *O fazer e o desfazer dos direitos - Experiências etnográficas sobre política, administração e moralidades*. Rio de Janeiro: E-papers/Laced/Museu Nacional.
- VIANNA Jr., H. 1987. *O baile funk: festas e estilos de vida metropolitanos*. Dissertação Mestrado em Antropologia Social, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- WANDERLEY, S.E.P.V. 2015. *Desenvolviment(ism)o, descolonialidade e a geo-história da administração no brasil: a atuação da Cepal e do Iseb como instituições de ensino e pesquisa em nível de pós-graduação*. Tese (Doutorado em Administração), Fundação Getulio Vargas-RJ – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.
- WAHRLICH, 1984. B. "A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral". *Revista de Administração Pública*, 18(1): 49-59.
- WEBER, M. 1974. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora da UnB.
- WERNECK VIANNA, M. L. 1987 [1972]. *A administração do 'milagre': O Conselho Monetário Nacional, 1964/1974*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- WRIGHT, S. (ed.). 1994. *Anthropology of Organizations*. London: Routledge.
- YBEMA, S. et al. (ed.). 2013. *Organizational Ethnography. Studying the complexities of everyday life*. London: Sage Publications.

Decretos e leis

Decreto nº 55.820, de 8 de março de 1965 (Criou o “Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas - FINEP”).

Decreto nº 64.085, de 11 de fevereiro de 1968 (Criou os cursos de pós-graduação com base no chamado “Parecer Sucupira”).

Notas Biográficas

Autores

Carla Costa Teixeira

Professora titular do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, no qual é coordenadora do Laboratório de Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder (LEIPP). É líder no CNPq do Grupo de Pesquisa Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder e bolsista produtividade. Atua principalmente nos seguintes temas: etnografia das instituições e da vida política, e políticas públicas com ênfase em participação social como forma de governo.

Sérgio Castilho

Sérgio Castilho é Doutor em Antropologia Social e Professor do Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense. É membro dos seguintes Grupos de Pesquisa do CNPq: Laboratório de Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder (LEIPP); Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento (LACED); Fronteiras. Atua principalmente nos seguintes temas: etnografia da política e dos processos de formação de estado; pobreza, desigualdade e elites.
sergiorodriguescastilho@gmail.com

Colaboradores

Andréa Lobo

Doutora em Antropologia Social. Pesquisadora do CNPq e Professora do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, coordena o Grupo de Pesquisa Etnografia das Circulações e Dinâmicas Migratórias - MOBILE. É membro do grupo Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder LEIPP (CNPq) e Antropologia Política da Saúde - É Editora da Revista de Antropologia *Vibrant*. Seus interesses de pesquisa envolvem o estudo das dinâmicas familiares e suas relações com dinâmicas de mobilidade, com a globalização e com os estados nacionais. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7525-1953>

Bruner Titonelli Nunes

- 448** Doutor em Antropologia Social pela Universidade de Brasília e mestre em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense. Pesquisa temáticas relacionadas ao Estado, política e instituições. É membro do Grupo de Pesquisa Etnografia das Instituições e das Práticas de Poder (CNPq). brunertnt@gmail.com

Autores



Carla Costa Teixeira

Professora titular do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília



Sérgio Castilho

Doutor em Antropologia Social e Professor do Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense.

Colaboradores



Andréa Lobo

Doutora em Antropologia Social. Pesquisadora do CNPq e Professora do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília



Bruner Titonelli Nunes

Doutor em Antropologia Social pela Universidade de Brasília e mestre em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense.