

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DANIEL STULANO

**O IPEA E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: DOIS MOMENTOS DA
BUROCRACIA PÚBLICA ENQUANTO CAPACIDADE ESTATAL (1995-2014)**

SÃO CARLOS

2019

DANIEL STULANO

**O IPEA E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: DOIS MOMENTOS DA
BUROCRACIA PÚBLICA ENQUANTO CAPACIDADE ESTATAL (1995-2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador(a): Prof.^a Dr.^a Vera Alves Cepêda

SÃO CARLOS

2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Daniel Stulano, realizada em 04/06/2019:

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda
UFSCar

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide
IPEA

Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi
UFSCar

Certifico que a defesa realizou-se com a participação à distância do(s) membro(s) Alexandre de Ávila Gomide e, depois das arguições e deliberações realizadas, o(s) participante(s) à distância está(ão) de acordo com o conteúdo do parecer da banca examinadora redigido neste relatório de defesa.

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda

AGRADECIMENTOS

A escrita dessa dissertação andou ao lado de um longo e doloroso processo de amadurecimento pessoal. Como um garoto, meio perdido e angustiado, iniciei a pós-graduação. Concluo esse processo como um homem, não menos ansioso e angustiado, mas conhecendo melhor a mim mesmo, consciente de minhas forças e fraquezas e disposto a novos desafios.

Em primeiro lugar agradeço à minha querida orientadora e conselheira, Prof.^a Dr.^a Vera Alves Cepêda, pela paciência, dedicação e profissionalismo. Agradeço as correções minuciosas, as frutíferas reuniões de orientação, seu contagiante apreço pelo trabalho bem feito. A senhora se tornou uma importante referência em minha formação e sou grato por isso.

Ao meu pai, por sua generosidade, apoio e as boas histórias que cresci escutando. Com você aprendi a admirar e a compreender a importância da busca pelo conhecimento. Sua figura é como a de um farol em minha vida.

À minha mãe, por todo amor e dedicação. Sua sensibilidade e senso de justiça são importantes pilares da minha formação. Obrigado pelas suas orações, pelas longas conversas por telefone e por sua paciência durante esse período.

À minha irmã, por sua presença amiga e seus conselhos em nossos momentos de terapia. Quero um dia acreditar no meu potencial como você acredita. Aproveito para agradecer meu cunhado, pelos momentos de descontração e boas conversas.

À Núbia, minha companheira de jornada, amiga, conselheira, parceira de vôlei, teclado, dança e sonhos. Viver ao seu lado tem sido a melhor experiência da minha vida. Quero te agradecer pelos carinhos e puxões de orelha. Faço minhas as suas palavras: “com você, sei que eu posso ser o melhor de mim”.

Aos educadores e amigos, que se tornaram importantes referências em minha formação e trajetória acadêmica: Prof. Dr. Genaro Alvarenga Fonseca, o querido Tio B, que me acolheu nos primeiros dias de UNESP, me convidando a participar do Núcleo de Estudos e Ações Educacionais – NEACE/UNESP-Franca, onde pude compreender a importante dimensão social da universidade pública; Prof.^a Dr.^a Vânia de Fátima Martino, amiga e conselheira, que trouxe (e traz) importantes contribuições à minha formação; Prof.^a Dr.^a Célia Maria David, minha orientadora de Iniciação Científica, com quem pude dar os primeiros passos na pesquisa acadêmica.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar), com quem pude ter a honra de estudar e amadurecer intelectualmente: Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro; Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha; Prof. Dr. Joelson Carvalho; Prof. Dr. Gabriel Casalecchi. A contribuição de cada um de vocês foi de extrema importância em minha formação.

Aos colegas da pós-graduação, pelo entusiasmo, comprometimento e dedicação, que fizeram de cada aula uma oportunidade singular para a construção de novos conhecimentos e formas de se compreender os fenômenos políticos e sociais. Agradeço aos amigos que fiz durante esses anos em São Carlos, especialmente: Jefferson, Zeca, Eduardo, Lis, Victor, Léo, Babi, Marcos, Pedro Paulo, Marcus, Nikolas, Amanda, Pedro e Izadora.

Aos amigos de mais longa data, a quem devo boas risadas, boas lembranças, bons momentos: Netão, Jaú, Vicente, Vitão e Johnny. Vocês são uma parte importante da minha vida.

Aos Técnicos de Planejamento e Pesquisa e servidores do IPEA, por todo o auxílio, atenção e receptividade dispensados durante minha visita à sede da instituição, em Brasília. Retornei dessa viagem com a certeza de que existem muitas pessoas que dedicam suas vidas ao desenvolvimento nacional e que tratam o Estado e a máquina pública com todo o respeito e liturgia que merecem. Agradeço especialmente os seguintes *ipeanos*: Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide, que participou das minhas bancas de qualificação e defesa, e gentilmente me convidou a conhecer o IPEA, me recebendo com atenção, simpatia e solicitude; Ronaldo Coutinho Garcia; Fábio Schiavinatto; Bolívar Pêgo Filho; Leônidas Pires Neto e Carlos Roberto Paiva da Silva.

Em meio ao cenário de tentativas de desmonte da educação e pesquisa no Brasil, e, em especial, à perseguição às Ciências Humanas e Sociais, agradeço à CAPES pelos recursos financeiros e institucionais que possibilitaram a realização desta pesquisa. Sem incentivo e fomento à ciência e à educação, não há sociedade que possa se desenvolver.

Por fim, agradeço à Espiritualidade de Luz por toda proteção, bênçãos e auxílios que me são concedidos diariamente.

RESUMO

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), criado com o intuito de assessorar tecnicamente a elaboração e implementação de políticas públicas, em 1964, durante o Nacional Desenvolvimentismo Autoritário e sob influência do pensamento tecnocrático, pode ser caracterizado como uma instituição que vivenciou momentos em sua trajetória histórica, tendo suas capacidades burocráticas oscilado consideravelmente. Partindo-se do pressuposto de que existe uma linhagem desenvolvimentista no Brasil, onde o Estado é considerado ator fundamental nos processos de produção de arranjos para o desenvolvimento, a partir de pactos políticos e ferramentas públicas, busca-se compreender se as capacidades e ações do IPEA, instituição que representa uma espécie de *intelligentsia* dentro do aparelho estatal, são influenciadas pelos distintos momentos nacionais e, especificamente, pelas conceituações a respeito do papel do Estado e do planejamento na geração de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, busca-se analisar as capacidades burocráticas da instituição, com foco especial sobre sua missão, durante dois momentos nacionais contrastantes, vivenciados em período recente na trajetória brasileira: momento de orientação neoliberal, representado pelos governos Fernando Henrique Cardoso (PSDB), e o momento novo-desenvolvimentista, representado pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Dilma Rousseff (PT). Percebe-se que a instituição vivenciou, desde fins da década de 1970, um processo de deslocamento de sua função primordial, do assessoramento e elaboração de políticas, tendo no Estado seu interlocutor privilegiado, para a produção e disseminação de conhecimentos, tendo na sociedade uma interlocutora. Essa inversão dos termos se torna mais clara durante o momento neoliberal, mas aprofunda-se no momento novo-desenvolvimentista, quando as capacidades da instituição são robustecidas. Existem indícios de que a instituição também vivenciou uma alteração no perfil de seu corpo técnico e na sua produção intelectual, onde a realização do maior concurso público da história da instituição, em 2008, e a criação da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST), em 2010, parecem ser paradigmáticas. Existem indícios de que, durante o momento novo-desenvolvimentista, o IPEA alargou o escopo de pesquisa, inserindo novas áreas, temas e abordagens, tornando-se uma instituição mais heterogênea a fim de abarcar a multiplicidade de questões trazidas pela reinterpretação da ideia de desenvolvimento.

Palavras-chave: capacidades estatais; novo-desenvolvimentismo; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

ABSTRACT

The Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), founded in 1964 during the national authoritarian developmentalism and under the influence of technocratic thinking, can be characterized as an institution that has experienced moments in its historical trajectory, having its bureaucratic capacities oscillated considerably. Based on the assumption that there is a developmentalist lineage in Brazil, where the State is considered a fundamental actor in the processes of production of development arrangements, based on political pacts and public tools, it is sought to understand if the capacities and actions of the IPEA, an institution that represents a kind of *intelligentsia* within the state apparatus, are influenced by the different national moments and, specifically, by the conceptualizations regarding the role of the State and the planning in the generation of national development. In this sense, the aim is to analyze the bureaucratic capabilities of the institution, with a special focus on its mission, during two contrasting national moments, experienced in a recent period in the Brazilian trajectory: neoliberal orientation, represented by the Fernando Henrique Cardoso (PSDB); the new-developmentalism moment, represented by the governments of Luiz Inácio Lula da Silva (PT) and Dilma Rousseff (PT). Since the end of the 1970s, the institution has experienced a process of displacement of its primary function, of advisory and policy making, in the State its privileged interlocutor, for the production and dissemination of knowledge, having in society an interlocutor. This reversal of terms becomes clearer during the neoliberal moment, but deepens in the new-developmental moment, when the capabilities of the institution are strengthened. There are indications that the institution also experienced a change in the profile of its technical staff and in its intellectual production, where the largest public competition in the history of the institution, in 2008, and the creation of the Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST), in 2010, appear to be paradigmatic. There are indications that during the new developmentalist moment, IPEA widened the scope of research, inserting new areas, themes and approaches, becoming a more heterogeneous institution in order to encompass the multiplicity of issues brought about by the reinterpretation of the idea of development.

Keywords: state capacity; new-developmentalism; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Evolução de ingressantes no serviço público federal - 1992-2014.....	78
Gráfico 2 – Quantidade de estatutos do IPEA, por década - 1960-2010.....	90
Gráfico 3 – Evolução do quadro de pessoal ativo do IPEA - 1980-2000.....	122
Gráfico 4 – Evolução do quadro de servidores do IPEA: permanentes, cedidos e total - 1999-2014.....	127
Gráfico 5 – Vagas de nível superior ofertadas pelo IPEA em cada concurso - 1995-2008.....	128
Gráfico 6 – Evolução do quadro de TPP's - 1999-2014: permanentes, cedidos e total.....	129
Gráfico 7 – Evolução de bolsas concedidas pelo IPEA - 2008-2018.....	131
Gráfico 8 – Empossados nível superior, por área - 1995-2008.....	141
Gráfico 9 – Relação de doutores empossados - 1995-2008.....	143
Gráfico 10 – Publicação de TD's, por ano - 1979-2018.....	147

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Denominações do IPEA.....	92
Quadro 2 – Estatutos IPEA - 1967-2016.....	93
Quadro 3 – Presidências do IPEA - 1964-2016.....	110
Quadro 4 – Produção intelectual do IPEA.....	116
Quadro 5 – Editais dos concursos públicos de nível superior do IPEA - 1995-2018.....	132
Quadro 6 – TD's publicados por ano, presidência e momento nacional - 1995-2018.....	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Grau de escolaridade dos servidores públicos federais - 1995-2005 (%).....	79
--	----

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

AFIPEA – Associação dos Funcionários do IPEA

ANPES – Associação Nacional de Programação Econômica e Social

ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEDAM – Centro de Desenvolvimento da Administração Pública

CENDEC – Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico

CEPA – Comissão de Estudos e Projetos Administrativos

CEPAL – Centro de Estudos Econômicos para a América Latina e Caribe

CESPE/UnB – Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNRH – Centro Nacional de Recursos Humanos

COMESTRA – Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa

COSB – Comissão de Simplificação Burocrática

DAF – Diretoria de Administração e Finanças

DAS – Direção e Assessoramento Superior

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DIDES – Diretoria de Desenvolvimento Institucional

DIEST – Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

DIMAC – Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas

DINTE – Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

DIRUR – Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

DISET – Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

DISOC – Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

DT – Diretoria Técnica

EPEA – Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada

ESAF – Escola de Administração Fazendária
FCC – Fundação Carlos Chagas
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FMI – Fundo Monetário Internacional
FoF – Forum of Federations
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INOR – Instituto de Orçamento do IPEA
INPES – Instituto de Pesquisa do IPEA
IPLAN – Instituto de Planejamento do IPEA
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OS – Organização Social
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PED – Plano Estratégico de Desenvolvimento
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PPE – Pesquisa e Planejamento Econômico
PPP – Planejamento e Políticas Públicas
PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
SAE/PR – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SAREM – Secretaria de Articulação com Estados e Municípios
SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SEPLANZINHA – Secretaria de Planejamento da SEPLAN
SEST – Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SOF – Secretaria de Orçamento e Finanças
TD – Textos para Discussão
TPP – Técnico de Planejamento e Pesquisa
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
USAID – United States Agency for International Development

SUMÁRIO

Introdução	13
Capítulo 1 O longo desenvolvimentismo no Brasil: planejamento, capacidades estatais e administração pública	23
1.1 A virada novo-desenvolvimentista no Brasil: o Estado enquanto problema e solução.....	23
1.2 Capacidades estatais e a geração de políticas de desenvolvimento.....	37
1.3 A modernização da administração pública brasileira e o papel do Estado: do DASP ao IPEA.....	44
Capítulo 2 A trajetória do IPEA: do nacional-desenvolvimentismo autoritário ao novo-desenvolvimentismo	62
2.1 Do ápice à crise do planejamento burocrático-autoritário: empoderamento e enfraquecimento do IPEA (1964-1985).....	63
2.2 Do aprofundamento da crise aos sinais de revitalização institucional: o IPEA sob a Nova República (1985-2014).....	72
Capítulo 3 O IPEA e suas capacidades: aspectos legais e organizacionais	83
3.1 Breves considerações metodológicas.....	87
3.2 Estatutos do IPEA (1967-2016).....	90
3.3 Presidências do IPEA (1964-2016).....	109
Capítulo 4 O IPEA e suas capacidades: aspectos humanos e produção acadêmica (1995-2014)	116
4.1 Quadro funcional e carreiras.....	122
4.2 Produção acadêmica: Textos para Discussão (TD).....	145
Considerações finais	158
Referências	162
Documentos institucionais	174

INTRODUÇÃO

O tema das capacidades estatais e das políticas de desenvolvimento conduzidas pelo Estado permeia vários momentos da trajetória de modernização brasileira, da tradição nacional-desenvolvimentista posterior à década de 1950 até o período recente, com a integração do Brasil ao grupo dos BRICS (países onde a ação do Estado foi fundamental para o alcance de elevados níveis de desenvolvimento econômico). No caso brasileiro, temas que correlacionam o papel do Estado, da burocracia pública, das elites político-econômicas e dos projetos de desenvolvimento aparecem com recorrência no debate tanto da ciência política, quanto da administração pública (cf. WAHRLICH, 1974; GOUVEA, 1994; LIMA JR., 1998; BIELSCHOWSKY, 2000, 2011; DRAIBE, 2004; CEPÊDA, 2004, 2012; BRESSER, 2007; COSTA, 2008; DINIZ, 2010, 2011; GOMIDE; PIRES, 2011; GOMIDE; BOSCHI, 2016; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). Partindo do pressuposto de que o “Estado conta” e que ele importa no processo de produção de arranjos para o desenvolvimento a partir de pactos políticos e utilização de ferramentas públicas – como as políticas e a *expertise* das instituições estatais (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1992; WEAVER; ROCKMAN, 1993; EVANS, 1993, 1995, 2007; SCHNEIDER, 1994; WEISS, 1998; BRESSER, 2007; DINIZ, 2010, 2011; GOMIDE; PIRES, 2011; EVANS; RAUCH, 2014; GOMIDE; BOSCHI, 2016; SOUZA, 2016; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018) – este trabalho pretende compreender se as agendas presidenciais e, especificamente, a conceituação a respeito do que é planejamento e desenvolvimento, impactam sobre a produção acadêmica e as capacidades burocráticas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), instituição que representa uma espécie de *intelligentsia* dentro do aparelho estatal, responsável por elaborar estudos, pesquisas e assessoramento, visando o desenvolvimento nacional.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada foi criado em 1964, logo no início da implantação do regime civil-militar, sob a égide da centralização autoritária e com o intuito de assessorar tecnicamente a elaboração e implementação de políticas públicas. Desde sua criação, o IPEA atravessou diferentes momentos da trajetória política nacional, tendo suas capacidades burocráticas (tamanho, perfil e remuneração do quadro técnico, recursos, localização institucional, missão, etc.) oscilado de acordo com a agenda política de cada

período, como apontam os estudos de Loureiro (1997), D'Araujo, Farias e Hippolito (2005), Barbosa (2012, 2015), Cunha (2012, 2018), Cardoso Jr. (2014), Nunes (2017) e Teixeira e Lobo (2018).

Neste projeto compreende-se que a trajetória do IPEA refletiu diferentes modelos e opções do desenvolvimento brasileiro, sintetizada pela literatura sobre a instituição¹ em *cinco momentos distintos*, sendo eles:

1. período de fundação e robustecimento institucional, ocorrido durante o auge do nacional-desenvolvimentismo autoritário (iniciado pelo regime civil-militar em 1964 até a segunda metade da década de 1970);

2. fase de enfraquecimento institucional, fruto da crise do modelo desenvolvimentista e da crise econômica que se aprofundou ao final da década de 1970, afetando as ideias de planejamento e desenvolvimento de longo prazo, resultando na perda de influência, por parte do IPEA, sobre o processo de elaboração e implementação de políticas públicas (durante fins da década de 1970 até a segunda metade da década de 1980);

3. período de enfraquecimento agudo das capacidades burocráticas do IPEA, em um contexto de abertura política e profunda crise econômica, atingindo ponto crítico durante o governo de Collor de Mello (1990-1992), quando a administração pública federal enfrentou um processo de desmonte em que, inclusive, cogitou-se a extinção do IPEA;

4. momento com indícios de recuperação institucional limitada, vivenciada durante os governos FHC, onde a lógica gerencial pautou uma reorientação do serviço público no país e as reformas orientadas ao mercado acarretaram uma diminuição da centralidade do Estado na promoção do desenvolvimento, momento em que se aprofunda o perfil acadêmico no IPEA e as funções de planejamento e assessoramento tornam-se reduzidas à surtos esporádicos, aprofundando certa crise identitária na instituição;

5. momento de fortalecimento das capacidades burocráticas do IPEA, durante o novo-desenvolvimentismo, com aumento e diversificação do quadro técnico do IPEA, ainda que a atuação da instituição permaneça associada mais à produção acadêmica do que ao planejamento e assessoramento do Estado.

1 Cronologia apreendida em trabalhos sobre o IPEA: Loureiro (1997), D'Araujo, Farias e Hippolito (2005), Barbosa (2012, 2015), Cunha (2012, 2018), Cardoso Jr. (2014), Nunes (2017) e Teixeira e Lobo (2018).

Tendo essa longa trajetória em mente, no presente trabalho não se pretende abordá-la na sua totalidade. A longa trajetória do IPEA é nosso ponto de partida, ressaltada a hipótese de que enquanto instituição o IPEA desempenhou papel estratégico no processo de planejamento, construção de diagnósticos e prognósticos para políticas estatais, tendo diversas fases e que estes diferentes desenhos e missões espelham mudanças nos projetos nacionais de desenvolvimento (e programas de governo). Nosso foco de pesquisa é analisar um recorte específico nessa trajetória e alinhá-lo a dois diferentes projetos políticos, observando em cada um a função do Estado e o peso de suas capacidades para a tarefa (ou não) do desenvolvimento, e qual o tipo/ideia de desenvolvimento postulado.

O eixo desta pesquisa privilegia o período 1995-2014, no qual se percebe a contraposição entre duas agendas presidenciais com distintas interpretações sobre o planejamento, o desenvolvimento e o papel atribuído ao Estado nesse processo:

a) o momento de orientação neoliberal, durante os dois sucessivos governos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), quando foram realizadas reformas orientadas ao mercado, com privatizações e diminuição do escopo de ações do Estado, em consonância com uma concepção minimalista, tendo como grande objetivo dirimir a influência do velho desenvolvimentismo sobre o Estado brasileiro;

b) momento de orientação novo-desenvolvimentista, durante os dois sucessivos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e o primeiro governo de Dilma Rousseff (PT), quando se desenvolveram elaborações teóricas e ações políticas no sentido de retomar o planejamento e reinserir o Estado no núcleo do processo de desenvolvimento nacional. Na concepção novo-desenvolvimentista, o conceito de desenvolvimento surge ressignificado, abarcando, para além do crescimento econômico, condição *sine qua non* a qualquer política de desenvolvimento nacional, as dimensões da ética, equidade e sustentabilidade, inserindo no cerne da agenda nacional as políticas redistributivas (DINIZ, 2010).

Dessa forma, o período 1995-2014 possibilita o contraste de distintas agendas nacionais e permite analisar o IPEA sob a ótica da redefinição dos conceitos de planejamento e desenvolvimento, fundamentais, a meu ver, para compreensão das ações, capacidades e arranjos atribuídos à instituição. O marco inicial refere-se ao início do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), momento em que, por meio da estabilidade econômica advinda do Plano Real, o Estado adquire maior capacidade de implementar políticas e reestruturar instituições. Esse período, de maior estabilidade em comparação com os períodos anteriores,

permite analisar a influência da agenda política sobre as instituições, especificamente sobre as capacidades burocráticas da administração pública federal. Além disso, esse período encerra a trajetória de redemocratização, efetivada por meio da estabilidade política, que permitiu a eleição e implementação de uma agenda de governo, e demarca a alternância de coalizões no poder, vivenciada ao final do segundo governo FHC, quando Luiz Inácio Lula da Silva é eleito presidente da República por um partido de oposição (Partido dos Trabalhadores). O marco final refere-se ao ocaso do momento novo-desenvolvimentista (2003-2014), que culminou em um golpe parlamentar desferido contra a presidente Dilma Rousseff, institucionalizado por meio de um processo de impeachment.

A literatura sobre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada pode não ser muito vasta diante de outros temas, mas já consolida um volume de textos que versam sobre diferentes aspectos de sua trajetória. Na presente pesquisa foram mobilizados os seguintes autores e trabalhos: Maria Rita Loureiro (1997), que realiza uma breve descrição da trajetória da instituição no texto *Formação de quadros para o governo: as instituições de pesquisa econômica aplicada*; Maria Celina D’Araujo, Ignez Cordeiro de Farias e Lucia Hippolito (2005), organizadoras do livro que celebra os quarenta anos da instituição, reconstruindo a trajetória do IPEA por meio de entrevistas com quadros históricos da instituição (técnicos, ex-técnicos, ex-presidentes), intitulado *IPEA 40 Anos – uma trajetória voltada para o desenvolvimento*; Walmir Barbosa (2012, 2015), autor de tese e artigo sobre a instituição, intitulados respectivamente *IPEA - planejamento e reprodução do capital (1964 a 2004)* e *Da criação à fase de estruturação do IPEA: 1964 a 1970*; Márcia Cunha (2012, 2018), também autora de tese e artigo sobre a instituição, intitulados *Do planejamento à ação focalizada: IPEA e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza e Transformação institucional e produção de conhecimento aplicado: a história do IPEA social*; José Celso Cardoso Jr. (2014), técnico do IPEA e autor do artigo intitulado *IPEA 50 anos e a eleição presidencial de 2014: singela homenagem à instituição*; Bruner Nunes (2017), autor da tese intitulada *IPEA: dos alinhamentos tecnocráticos à produção de conhecimentos para a sociedade*; Carla Teixeira e Andréa Lobo (2018), antropólogas responsáveis pela coordenação do projeto intitulado “Etnografia Institucional do IPEA²”, financiado pela própria instituição

² Para maiores informações, consultar: LISBOA, C. Qual é a alma do Ipea? *Desafios do Desenvolvimento*, n. 81, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3089&catid=28&Itemid=39>. Acesso em: 15 out. 2018.

durante seu cinquentenário, autoras do artigo intitulado *Pesquisa como função de Estado? Reflexões sobre uma instituição in between*.

Durante o levantamento de estudos e pesquisas que versassem especificamente sobre a trajetória institucional do IPEA, tornou-se comum encontrar referências a respeito de uma hipótese que aponta para a existência de uma crise da missão institucional do IPEA. Esta teria ocorrido a partir do final da década de 1970, quando a instituição teria perdido influência sobre o *policymaking process* e deixado de atuar primordialmente sobre a assessoria e elaboração de políticas públicas, resultando no enfraquecimento de suas capacidades. Essa alteração no comportamento institucional teria se desenvolvido sob influência direta da crise do nacional-desenvolvimentismo autoritário e do enfraquecimento das ideias de planejamento e desenvolvimento no país. Nesse contexto, teria se desenvolvido uma espécie de dilema em torno do *telos* da instituição: a realização de estudos e pesquisas e a não concretização das funções de assessoria e planejamento junto aos *policy makers*, acarretando uma falta de clareza sobre a função e incertezas quanto ao futuro da instituição. De acordo com Teixeira e Lobo (2018), esse fenômeno teria sido denominado por técnicos da instituição como “complexo de cajuína”, em referência à música de Caetano Veloso, que indaga: “existirmos: a que será que se destina?”. A “crise da missão institucional”, de acordo com a literatura³, teria se aprofundado durante a década de 1990 e permaneceria afetando a instituição durante as décadas de 2000 e 2010.

³ Dos autores mobilizados para análise da trajetória do IPEA, anteriormente citados, todos fazem referência à ideia de crise institucional, seja ela fruto de um enfraquecimento das capacidades ou de uma crise da missão. Todas as análises situam a crise da instituição em fins da década de 1970, momento em que a ideia de planejamento estatal se enfraquece no país e as crises econômicas contribuem para a emergência do discurso neoliberal, levando a instituição a perder influência sobre o processo de elaboração de políticas de desenvolvimento, ou seja, perdesse influência sobre o *policymaking process*, e gradativamente se descaracterizasse enquanto órgão formulador de políticas, o que teria acarretado um processo de esvaziamento da instituição. Aécio Matos (1994), ex-diretor executivo do IPEA afirma a existência de uma “crise institucional generalizada”, defendendo que a instituição estaria vivenciando uma espécie de falência, caracterizada pela falta de clareza em relação à missão, metas e perfil de trabalho. Loureiro (1997) aponta para a existência de uma “profunda crise institucional” no Ipea, que teria emergido em fins da década de 1970, cujo ápice teria ocorrido durante o governo Collor, enquanto que o governo FHC representaria um período de “revitalização institucional”. Nos depoimentos que compõe a obra *IPEA 40 anos*, organizada por D’Araujo, Farias e Hippolito (2005), quadros históricos da instituição apontam de maneira recorrente para uma suposta descaracterização da instituição, uma vez que o assessoramento estaria deixando de ser realizado e a instituição estaria sendo cada vez menos demandada, o que levantaria dúvidas sobre sua finalidade e, conseqüentemente, sua existência. Cardoso Jr. (2014, p.106-107) refere-se à uma “crise endêmica profunda”, uma “anomalia institucional” experimentada pelo IPEA devido à perda de poder, espaço e funcionalidade, tornando-se, gradativamente, uma instituição de perfil mais acadêmico que *policy-oriented*. Nunes (2017) aponta para a existência de diferentes narrativas, dentro do próprio IPEA, a respeito da existência de uma crise institucional, enquanto que Teixeira e Lobo (2018) referem-se à existência do “complexo de cajuína”, termo utilizado pela comunidade *ipeana* para se referir à falta de clareza da função e finalidade da instituição.

O presente trabalho busca levantar a possibilidade de explicar as modificações vivenciadas pela instituição desde fins da década de 1970, mas em especial nas décadas recentes, sob outro prisma⁴: ao invés de entender o processo como enfraquecimento do *telos* original, busca-se compreender os diferentes momentos vivenciados pelo IPEA como uma forma de resposta ou adaptação aos diferentes contextos nacionais, em especial, ocasionados por mudanças na compreensão sobre o papel do Estado, do planejamento e do desenvolvimento nacional. Tal perspectiva ajusta-se a modificações experimentadas por uma instituição com mais de meio século de existência e imersa em mudanças estruturais, conjunturais e governamentais.

Portanto, duas hipóteses complementares são levantadas na presente dissertação:

a) desde o final da década de 1970 e devido a uma série de fatores como a crise do nacional-desenvolvimentismo autoritário, o aprofundamento da crise econômica, a ascensão de concepções minimalistas de Estado e uma maior especialização da estrutura burocrática do Executivo federal, teria se iniciado no IPEA um processo de deslocamento de sua finalidade primordial, do assessoramento para a produção e disseminação de conhecimentos, o que teria acarretado à instituição um perfil mais acadêmico ao longo de sua trajetória;

b) durante o momento novo-desenvolvimentista teria ocorrido uma ressignificação da missão institucional, principalmente após a gestão Márcio Pochmann, quando a instituição teria alargado o escopo de áreas e metodologias de pesquisa, a fim de dar conta de uma multiplicidade de campos e temáticas estratégicas para a nova concepção de desenvolvimento, tais quais: Sustentabilidade Ambiental; Inovação Tecnológica; Políticas Sociais; Políticas Redistributivas; Direitos Humanos; Democratização do Estado e das formas de governo.

Conforme aponta Bruner Nunes (2017), o economista Márcio Pochmann, que presidiu a instituição durante o período 2007-2012, possui papel importante nesse processo,

⁴ Ocorreu uma suspeita durante a realização dessa dissertação, que foi importante para a elaboração das hipóteses e questões norteadoras da pesquisa. Grande parte dos textos que lidam com o problema da crise estão baseados na metodologia da entrevista, realizada com técnicos e ex-técnicos do IPEA, o que pode refletir uma percepção de dentro da instituição, acarretando certo viés causado pelo ponto de vista dos atores envolvidos. Essa percepção tem de ser levada em consideração, mas vista do ângulo de fora, observando o papel que o IPEA exerce no desenho de sua função institucional, talvez seja possível pensar numa outra forma de se compreender a trajetória recente da instituição e a ideia de crise. Como a presente pesquisa pautou-se numa análise exógena, houve, portanto, uma mudança de perspectiva, o que pode ter contribuído para o surgimento de uma outra forma de se observar o mesmo movimento.

uma vez que Pochmann teria buscado inserir o debate novo-desenvolvimentista no IPEA, realizando alterações na organização da instituição e em sua produção. Nesse contexto, foi realizado o maior concurso público da história do IPEA, em 2008, que contribuiu para a renovação de aproximadamente um terço do corpo técnico (NUNES, 2017). Esse concurso teria possibilitado o ingresso de profissionais com distintas formações, em áreas como Biologia, Direito e Sociologia, alterando assim o perfil de formação historicamente associado à instituição, tradicionalmente vinculado à Economia e áreas afins. Esse concurso teria, portanto, alterado o perfil do cargo finalístico do IPEA, isto é, aquele cargo que apresenta missão e finalidades idênticas ao *telos* da instituição, nesse caso, o Técnico de Planejamento e Pesquisa (TPP).

Nunes (2017) afirma que após o concurso público de 2008 e o ingresso de um novo perfil de técnicos, parece ter havido uma mudança no *modus operandi* da instituição. Essa análise de Nunes (2017), portanto, subsidia a formulação da hipótese de ressignificação da missão institucional durante o momento novo-desenvolvimentista.

A fim de se avaliar as hipóteses levantadas, alguns conceitos fundamentais para a presente dissertação foram apresentados e definidos no primeiro capítulo. Intitulado “O Longo Desenvolvimentismo no Brasil: planejamento, capacidades estatais e administração pública”, o texto é constituído por um triplo movimento:

a) busca compreender a virada novo-desenvolvimentista no Brasil, ocorrida durante a década de 2000, quando uma coalizão formada em torno da ideia de que o Estado possui papel essencial nos processos de geração de desenvolvimento, vence as eleições presidenciais de 2002. Sob o guarda-chuva desse papel proeminente do Estado, abrigam-se os temas da indução e coordenação do desenvolvimento nacional, a ênfase sobre políticas sociais, a busca pela criação de um vigoroso mercado interno baseado no consumo de massa e a sustentabilidade ambiental. Reunida em torno do Partido dos Trabalhadores e da figura central de Luiz Inácio Lula da Silva, a agenda novo-desenvolvimentista pode ser compreendida dentro de uma linhagem desenvolvimentista (BIELSCHOWSKY, 2000, 2011; CEPÊDA, 2004, 2012), uma forma de gramática que perpassou diferentes momentos e fases nacionais, tendo como elemento central a suspeita, ou recusa, quanto às virtudes de auto-organização do mercado e da sociedade, e a valorização do Estado como elemento imprescindível ao desenvolvimento nacional (CEPÊDA, 2012). Esse é o pressuposto teórico básico sobre o qual se ergue a presente análise.

b) no segundo movimento, busca-se realizar um balanço da literatura a respeito das capacidades estatais, isto é, as capacidades que o Estado dispõe e pelas quais ele busca operacionalizar o desenvolvimento nacional (SOUZA, 2016). A literatura que trabalha com o conceito de capacidades estatais insere-se numa escola na qual o Estado “conta” e importa para a consecução do desenvolvimento nacional, contrapondo-se às concepções minimalistas da ação estatal. Dentre o rol de capacidades estatais estratégicas, a literatura destaca a importância das capacidades burocráticas, que versam especificamente sobre a importância da administração pública e as variáveis que afetam seu fortalecimento ou enfraquecimento como instrumento para o desenvolvimento nacional (cf. WEBER, 1978; EVANS, 1993, 1995, 2007; EVANS; PETERS, 1995; GEDDES, 1996; GOMIDE; PIRES, 2011; EVANS; RAUCH, 2014; SOUZA, 2016). Nesse sentido, a literatura sobre capacidades burocráticas é mobilizada para o estudo do IPEA, enquanto burocracia estratégica para a formulação de políticas de desenvolvimento. A literatura de capacidades estatais aponta para uma série de variáveis que influenciam nas capacidades de instituições da administração pública, variáveis essas que serão mobilizadas para se realizar o estudo da trajetória institucional do IPEA.

c) no terceiro movimento, realizado ainda nesse primeiro capítulo, busca-se levantar, ainda que brevemente, alguns pontos centrais da trajetória da administração pública brasileira, buscando situá-la dentro dessa linhagem desenvolvimentista, na qual a administração pública adquire papel relevante no ordenamento da economia e da sociedade.

No segundo capítulo, intitulado “A Trajetória do IPEA: do nacional-desenvolvimentismo autoritário ao novo-desenvolvimentismo”, busca-se compreender e caracterizar os principais momentos da trajetória histórica do IPEA, observando suas capacidades, estruturas e comportamentos sob diferentes momentos da trajetória nacional. Nesse capítulo, a trajetória do IPEA é dividida em dois momentos amplos:

a) o período 1964-1985: (i) perpassando os anos de fundação do IPEA, robustecimento institucional ou fase áurea (de 1964 até fins da década de 1970) e (ii) o início do enfraquecimento de suas capacidades burocráticas, acentuado durante o início da década de 1980;

b) período 1985-2014: (i) perpassando o processo de crise da instituição (“crise da missão” e enfraquecimento das capacidades) e (ii) o início do processo de recuperação institucional, durante os governos FHC (PSDB), e o disparo da revitalização das capacidades burocráticas do IPEA durante o momento novo-desenvolvimentista.

No terceiro e quarto capítulos, a pesquisa avança sobre a análise descritiva e empírica das capacidades burocráticas do IPEA, com atenção especial ao período 1995-2014. O terceiro capítulo, intitulado “O IPEA e suas Capacidades: aspectos legais e organizacionais”, busca compreender, a partir do exame dos documentos oficiais, a missão e as funções exercidas pela instituição desde sua fundação, em 1964. Neste ponto do trabalho os documentos oficiais (em especial os estatutos e leis pertinentes) é complementado para efeito de análise com a literatura que versa especificamente sobre a trajetória histórica do IPEA, buscando um contraponto entre a letra da lei e a descrição de sua atuação. As gestões *ipeanas*, na figura de seus presidentes, também serão objeto de análise ao longo do capítulo, sendo considerada uma importante variável do comportamento institucional. Trata-se de tentar compreender as eventuais transformações no perfil do presidente, ao longo de diferentes momentos nacionais, permitindo caracterizar certas gestões como sendo paradigmáticas dentro da trajetória do IPEA, uma vez que lograram significativas alterações em seu funcionamento ou estruturação. Destacaram-se, nesse sentido, duas gestões no recorte 1995-2014: a gestão de Fernando Rezende, durante o momento neoliberal; a gestão de Márcio Pochmann, durante o momento novo-desenvolvimentista.

No processo de levantamento de informações foi realizada uma visita técnica à sede do IPEA, em Brasília, durante dezembro de 2018. Além do contato com a estrutura física e humana, pesquisa em acervo e documentos, foi possível realizar algumas entrevistas com técnicos e ex-técnicos *ipeanos*, que trouxeram não só uma percepção endógena da instituição como puderam alimentar certos pontos da análise aqui desenvolvida⁵.

No quarto, e último capítulo, intitulado “O IPEA e suas capacidades: aspectos humanos e produção acadêmica (1995-2014)”, buscou-se, na linha do capítulo anterior, verificar as capacidades burocráticas da instituição, sob perspectiva histórico-comparada. Foram levantados os recursos humanos, apontados pela literatura especializada como uma importante variável das capacidades burocráticas (SOUZA, 2016), onde se analisou a evolução do quadro de servidores, a evolução e perfil do quadro de Técnico de Planejamento e Pesquisa e a evolução no número de bolsas de pesquisa ofertadas pela instituição. Foi realizado o levantamento e análise dos editais dos concursos públicos de nível superior do IPEA, durante o período 1995-2014, buscando compreender se houve alteração no perfil de técnico almejado pela instituição. Por fim, o quarto capítulo aborda também a produção

⁵ Breve exposição dessa visita será melhor explicitada no terceiro capítulo.

acadêmica da instituição, marcada pelo grande volume e heterogeneidade. Objetivou-se compreender se, de fato, houve uma ampliação no escopo de pesquisa durante o momento novo-desenvolvimentista, que permitiria pensar numa ressignificação da missão da instituição durante o período.

CAPÍTULO 1 – O LONGO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL: PLANEJAMENTO, CAPACIDADES ESTATAIS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo, composto por três seções, busca-se realizar um triplo movimento:

1. compreender como, na virada novo-desenvolvimentista no Brasil, o planejamento estatal readquire centralidade no debate nacional. Tendo como marco os governos presidenciais do Partido dos Trabalhadores, de 2003 até 2014, busca-se correlacionar o debate internacional a respeito do papel do Estado nos processos de desenvolvimento, em substituição ao anterior paradigma neoliberal.

2. Nesse contexto, em que o Estado readquire centralidade nos processos de elaboração, coordenação e implementação de um projeto de desenvolvimento nacional, o tema das capacidades estatais, isto é, os instrumentos e instituições de que o Estado deve dispor para exercer seu papel na geração de desenvolvimento, passa a compor o debate nacional (SOUZA, 2016). Busca-se realizar uma revisão bibliográfica do conceito de capacidades estatais, com especial ênfase para as capacidades burocráticas, dada a importância fundamental da burocracia pública no sucesso/insucesso do ciclo das políticas públicas;

3. realizar uma breve descrição da trajetória da burocracia pública brasileira, discutindo seu papel nos processos de desenvolvimento e modernização da sociedade, da economia e do Estado brasileiro, tendo como foco principal as três reformas administrativas que mais impactaram as capacidades burocráticas do Estado, a saber: a reforma *daspiiana*, durante o período concebido como sendo a “raiz” do pensamento desenvolvimentista brasileiro (1930-1945); a reforma proveniente do Decreto-Lei nº 200/1967, em período de centralização autoritária, durante a ditadura civil-militar brasileira; reforma gerencial do Estado, realizada no momento neoliberal, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesse sentido, buscaremos situar o IPEA nesse debate, apresentando, ainda que brevemente, suas contribuições para a trajetória de modernização da administração pública brasileira.

1.1 A virada novo-desenvolvimentista no Brasil: o Estado enquanto problema e solução

Nessa seção, busca-se demonstrar a persistência do debate sobre desenvolvimento e, por extensão, sobre a centralidade do Estado e do planejamento estatal nos processos de modernização vivenciados no Brasil. Nem sempre desenvolvimentista, este modelo teve forte influência no debate e ação política em diferentes momentos nacionais. Dentro de uma longa trajetória, pode-se perceber a existência de uma gramática desenvolvimentista no Brasil, um longo desenvolvimentismo que experimentou diferentes fases e interpretações conceituais, estando balizado entre o velho-desenvolvimentismo (em suas fases democrática, desde a década de 1950, e autoritária, durante o regime civil-militar, entre as décadas de 1960-1980) e o novo-desenvolvimentismo, durante os governos petistas de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010-2014). Busca-se correlacionar o debate nacional e internacional sobre o Estado, e seu papel nos processos de geração de desenvolvimento, aos diferentes momentos (e agendas) nacionais que vigoraram no Brasil em período recente.

Peter Evans (2007), no artigo intitulado *El eclipse del Estado*, destaca a importância de se compreender mudanças nas chaves interpretativas sobre a relação Estado-Economia-Sociedade, afirmando que as mudanças na atmosfera ideológica global são tão importantes quanto os fluxos de dinheiro e de bens, situando a dimensão do pensamento como importante variável para a compreensão da política. Nesse sentido, faz-se necessário analisar, ainda que brevemente, algumas interpretações que influenciaram as escolhas políticas operadas nos países latino-americanos, e, especificamente no Brasil, durante os últimos trinta anos.

No artigo intitulado *O Estado como Problema e Solução*, Evans (1993) analisa as disputas, acadêmica e política, em torno do papel do Estado, de seus instrumentos e de sua ação em relação ao desenvolvimento nacional, focando principalmente os países em desenvolvimento. O autor afirma que, ao longo do século XX, existiram três grandes ondas teóricas sobre o tema, que contribuíram para o fortalecimento e enfraquecimento de determinadas concepções de Estado e de desenvolvimento, em uma disputa a nível ideacional. A *primeira grande onda* de pensamento, situada no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, inicia-se com uma teoria do desenvolvimento na qual o Estado era considerado ator privilegiado e necessário ao fomento do desenvolvimento nacional, devendo promover a industrialização e a urbanização, investindo na infraestrutura necessária para se alcançar os objetivos propostos. Propunha-se, portanto, uma mudança estrutural visando fortalecer as capacidades produtivas, onde o Estado exerceria papel de agente transformador, induzindo e coordenando o desenvolvimento nacional.

Porém, com as crises econômicas das décadas de 1970-1980, a queda no crescimento do mercado mundial e as dificuldades que muitos países encontraram para a concretização da mudança estrutural anteriormente proposta, o Estado passou a representar a imagem do “obstáculo primeiro do desenvolvimento”, dando origem à *segunda grande onda* de pensamento (EVANS, 1993). Teorias minimalistas, desenvolvidas sob uma lógica neoutilitaristas de Estado, ganham força sob a égide da intervenção mínima, reivindicando uma maior liberdade ao mercado e a adoção de políticas econômicas neoclássicas. Nesse momento, há uma transformação na concepção de mudança estrutural, vista não mais com foco exclusivo no fomento à industrialização, mas como um "ajuste estrutural" necessário ao contexto econômico global, materializado no receituário econômico ortodoxo. Dessa forma, a figura do Estado enquanto agente econômico ativo passou a ser duramente questionada, associando-se a ação estatal à ineficiência, corrupção e atraso, enquanto que o mercado passou a ser associado às ideias de progresso, eficiência e boa governança.

José Luís Fiori (2001) destaca a existência de algumas alterações significativas na conjuntura política, econômica e social, que contribuíram para que essa segunda onda pudesse se desenvolver e se tornar hegemônica no pensamento político-econômico das décadas de 1980/90, em diversos países, em especial na América Latina: a) o fim da União Soviética e a reafirmação do Atlântico Norte enquanto centro político-militar-econômico do mundo capitalista, contribuindo para o enfraquecimento da ideia de planificação do desenvolvimento; b) restauração liberal-conservadora, que se inicia com o governo Nixon nos Estados Unidos (1969-1974) e se aprofunda com os governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, ao longo da década de 1980; c) a financeirização da economia, privada e desregulada, por onde circulam e se acumulam riquezas baseadas no rentismo; d) revolução tecnológica e a reestruturação produtiva, que permitiram um aumento da produtividade e da lucratividade, resultando em fechamento de inúmeros postos de trabalho, diminuição dos salários e ofensivas contra os direitos trabalhistas e sociais; e) processos de homogeneização de políticas econômicas operados na periferia capitalista, baseadas na desregulamentação da economia e na diminuição do escopo de atuação do Estado, contribuindo para o fortalecimento da tese de perda da soberania dos Estados nacionais frente ao processo de globalização.

Formou-se, portanto, ao final da década de 1980, certo consenso em torno de uma interpretação político-econômica globalizante, na qual “(...) a própria globalização econômica e a força dos mercados promoveriam uma homogeneização progressiva da riqueza e do

desenvolvimento, através do livre comércio e da completa liberdade de circulação dos capitais privados” (FIORI, 2001, p. 15).

Nesse contexto inserem-se as discussões em torno do chamado “Consenso de Washington”, que influenciaram fortemente o debate político e econômico brasileiro durante a década de 1990. Criada pelo economista e membro sênior do *Institute for International Economics*, John Williamson (2003), a expressão “Consenso de Washington” busca designar um conjunto de reformas específicas, consideradas receita único e preciso para a superação da crise econômica que assolava grande parte dos países latino-americanos desde a segunda metade da década de 1970, elaboradas e defendidas por economistas do sistema financeiro internacional, tecnocratas das agências econômicas do governo estadunidense, membros do Congresso dos Estados Unidos e pesquisadores dos principais *think tanks* da capital americana.

Segundo Williamson (2003), as *dez reformas consensuais* seriam: 1) disciplina fiscal; 2) mudança na prioridade para despesas públicas; 3) reforma tributária; 4) liberalização do sistema financeiro; 5) taxa de câmbio competitiva; 6) liberalização comercial; 7) liberalização da entrada de investimento direta; 8) privatização de empresas estatais; 9) desregulamentação financeira; 10) manutenção dos contratos e direitos de propriedade.

Os países latino-americanos passaram a ser pressionados, por meio de instituições financeiras internacionais, a implementar as ditas “reformas consensuais”. Essas instituições condicionavam a renegociação de dívidas e o recebimento de empréstimos à aceitação de cláusulas contratuais que exigiam a implementação das reformas, contribuindo para uma confluência institucional entre os países endividados (BATISTA, 1994; WILLIAMSON, 2003; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007; DINIZ, 2010; BOSCHI, 2011; RIBEIRO, 2017). Nas palavras de Sicsú, Paula e Michel (2007, p. 511), a receita convencional consistiria “em ter um Estado mínimo e fraco e amarrar as mãos do governo para que a mão invisível possa operar livremente”.

Durante a década de 1990, momento em que o mercado passava a se sobrepôr ao Estado no tocante aos processos de desenvolvimento nacional, reformas orientadas ao mercado foram realizadas no Brasil durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), colocando a austeridade nos gastos públicos e a diminuição do papel do Estado no cerne da agenda política nacional. Na visão de Gaitán e Boschi (2016), Fernando Henrique Cardoso conseguiu estruturar uma coalizão visando superar a influência varguista no Estado brasileiro, por considerá-la como um fator de atraso. Para tanto, orientou a agenda pública no

sentido de implementar privatizações, diminuir o poder das empresas públicas, diminuir o poder de regulação do Estado sobre a economia, promover um ajuste fiscal contínuo e realizar políticas sociais focalizadas e compensatórias, reestruturando assim o sistema econômico nacional, onde os setores agropecuário e financeiro adquiriram uma maior influência, em detrimento do setor industrial (GAITÁN; BOSCHI, 2016.).

Durante os governos Fernando Henrique Cardoso foram implementadas políticas que constavam expressamente no Consenso de Washington, inserindo elementos da agenda neoliberal na agenda política nacional, tais quais: a) privatização de empresas estatais; b) redução das áreas de atuação direta do Estado; c) ajuste fiscal; d) reforma do Estado; e) reformas trabalhista e previdenciária; f) redução dos investimentos públicos. Apesar do relativo sucesso adquirido pelo governo no que concerne ao controle da inflação e ao reequilíbrio nas contas públicas, o “cosmopolitismo de cócoras”, termo utilizado por José Luís Fiori (2001) para definir a agenda que se formou em torno de um projeto de inserção internacional e transnacionalização das estruturas econômicas e dos centros de decisão durante o governo FHC, promoveu um o enfraquecimento das capacidades do Estado brasileiro para operar o planejamento e o desenvolvimento nacional.

Ao final da década de 1980, começava a se cristalizar uma *terceira onda* teórica sobre o tema, onde o Estado passa a ser recuperado enquanto ator relevante nos processos de coordenação e implementação de políticas, colocando em evidência a questão das capacidades de ação do Estado (EVANS, 1993). É esta corrente de pensamento que se tornou influente sobre o pensamento político na América Latina durante a década de 2000. Segundo Boschi e Gaitán (2016), a recuperação do Estado ilumina a importância de fatores endógenos, como a trajetória histórica dos países e o processo de formação de suas instituições, onde o papel de coordenação e intervenção estatal se fazem presentes com maior ou menor intensidade. Nesse sentido, os instrumentos e atributos que pelos quais o Estado elabora e implementa políticas públicas passa a ganhar centralidade no debate internacional.

A partir do ano 2000, dois movimentos – tendo origem tanto no pensamento quanto na ação política – contribuiram para uma reversão do cenário até então em curso. Eli Diniz (2010) aponta para uma espécie de “fratura” na comunidade epistêmica internacional quanto à interpretação sobre a globalização e seus efeitos sobre o Estado. Hegemônica durante a década de 1990, a perspectiva globalista baseava-se na ideia de que a interdependência econômica dos países no mercado internacional seria um fator determinante para a perda de centralidade dos Estados nacionais, uma vez que o processo de

aprofundamento da globalização traria como consequências uma espécie de “diluição” das fronteiras e enfraquecimento progressivo das capacidades e escopo da ação estatal (DINIZ, 2010, p. 16). Essa chave interpretativa, que defendia também a realização de reformas pró-mercado e a implementação de um Estado mínimo, que primasse apenas por ações liberais clássicas, como a manutenção de contratos, da ordem interna do país e das fronteiras, passa a ser alvo de críticas contundentes.

Na visão de Bresser (2016), durante a década de 2000 há um retorno do pensamento desenvolvimentista na agenda política dos países em desenvolvimento, após anos de reformas orientadas ao mercado, período em que o termo *desenvolvimentismo* adquiriu conotação pejorativa, sendo associado a ideias como irresponsabilidade ou populismo fiscal. Após os países latino-americanos terem adotado as políticas propostas pelo Consenso de Washington, via-se um cenário de “crescimento lento, alta instabilidade financeira e forte aumento das desigualdades”, contribuindo para que o *desenvolvimentismo* emergisse, reconfigurado (BRESSER, 2016, p. 2).

Autores como Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), Wade (1990), Evans (1995), Weiss (1998), Hall e Soskice (2001), Stiglitz (2002), Chang (2004) e Amsden (2009), contribuíram para a revalorização do Estado enquanto ator essencial aos processos de coordenação e indução de políticas de desenvolvimento de sucesso, principalmente após o *catching-up* alcançado pelos países do sudeste asiático durante as décadas de 1970-1980. Esses pesquisadores destacam a importância de fatores endógenos, como a autonomia na realização de reformas e políticas públicas, que possibilitaram a elaboração de um projeto de desenvolvimento próprio e eficaz, em contraste com o receituário *estandardizado*, consagrado pelas agências multilaterais como FMI e Banco Mundial. Em contraposição à perspectiva globalista, esses autores destacam a importância das instituições domésticas, da existência de margens de ação, da importância dos governos nacionais para a inserção competitiva em um cenário de abertura comercial, como sintetiza Diniz (2010, p. 17): “A própria interdependência não obedece ao automatismo cego do mercado globalizado, mas requer a capacidade dos Estados nacionais no sentido de administrar a inserção de suas economias na ordem internacional em função de interesses próprios.”. Anteriormente interpretado como um problema, o Estado passou a ser encarado como solução (EVANS, 1993).

Durante a década de 2000, se em um movimento localiza-se a fratura de certa hegemonia no pensamento político-econômico globalista, exemplificado pelo surgimento de estudos críticos à concepção minimalista de Estado (DINIZ, 2010), em outro movimento

localiza-se uma inversão no cenário político latino-americano, com a eleição de candidatos vinculados a uma agenda em que o Estado readquire papel central na intervenção sobre a economia, principalmente no tocante às políticas de inclusão social, diminuição da pobreza e aumento dos gastos públicos (RIBEIRO, 2017).

Levitsky e Roberts (2011), denominam esse fenômeno de “ressurgimento da esquerda” na América Latina, uma “virada à esquerda” considerada pelos autores como sem precedentes⁶. Apesar do relativo sucesso conquistado por alguns países no tocante ao controle da inflação e ao equilíbrio das contas públicas durante o período de maior influência da agenda neoliberal na América Latina, os baixos índices de crescimento, associados ao aumento da concentração de renda e das desigualdades sociais, criaram um cenário favorável à mobilização das oposições e à repactuação política nesses países. Os autores pontuam que as experiências políticas nos diversos países latino-americanos não podem ser consideradas uniformes, pois carregam uma multiplicidade de peculiaridades distintivas de cada Estado nacional. Apesar disso, Levitsky e Roberts chamam a atenção para a existência de um “denominador comum” – a importância adquirida pelo Estado na geração de políticas de redução das desigualdades econômicas e sociais, sendo este o traço distintivo da “virada à esquerda” na América Latina.

No caso brasileiro, a eleição presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), em 2002, marcou o início de uma nova agenda nacional, onde o planejamento de médio e longo prazo, a intervenção e coordenação estatal e a implementação de políticas de inclusão social ganharam relevo. Conforme a análise de Boschi (2011, p. 10), o “resgate” do Estado representa uma busca pela recuperação de suas funções “enquanto agente de um projeto democrata de participação e inclusão social”, contrastando com a profunda dimensão da perda de capacidades do Estado, durante a vigência de políticas neoliberais.

No Brasil, esse movimento de recuperação do papel indutor do Estado, fortalecido e centralizado no Executivo federal, é denominado pela literatura como *novo-desenvolvimentismo* (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007; BRESSER, 2007, 2016; DINIZ,

⁶ Os autores destacam uma série de resultados eleitorais na América Latina, representados por eleições e reeleições presidenciais, que formam um quadro com a seguinte composição: Venezuela - eleição/reeleição de Hugo Chávez (1998, 2000, 2006); Chile – eleição de Ricardo Lagos e Michelle Bachelet (2000 e 2006, respectivamente); Brasil – eleição e reeleição de Luiz Inácio Lula da Silva e eleição de Dilma Rousseff (2002, 2006; 2010, respectivamente); Argentina – eleição de Néstor e Cristina Kirchner (2003 e 2007, respectivamente); Uruguai – eleição de Tabaré Vasquez e José Pepe Mujica (2004 e 2009, respectivamente); Bolívia – eleição e reeleição de Evo Morales (2005 e 2009); Nicarágua – eleição de Daniel Ortega (2006); Equador – eleição e reeleição de Rafael Correa (2006 e 2009); Paraguai - eleição de Fernando Lugo (2008); El Salvador – eleição de Mauricio Funes (2009).

2010; BOSCHI, 2011; CEPÊDA, 2012; BRESSER; OREIRO; MARCONI, 2016; BOSCHI; GOMIDE, 2016; GAITÁN; BOSCHI, 2016; PINHO, 2016), perpassando os dois governos Lula (2003-2010) e primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), quando sinais de limitação e esgotamento do projeto levaram a uma ruptura da coalizão, culminando em um golpe parlamentar, formalizado por meio do processo de impeachment presidencial de 2016 (GAITÁN; BOSCHI, 2016; PINHO, 2017).

O projeto novo-desenvolvimentista insere-se, segundo Cepêda (2012, p. 83) numa dinâmica de “onda longa” do pensamento desenvolvimentista no Brasil. Balizado entre o velho desenvolvimentismo (em suas fases nacional-desenvolvimentista democrática e autoritária) e o novo-desenvolvimentismo, reconhece-se o conceito “como parte de uma família intelectual e política centrada no organicismo e centralidade do papel do Estado”, tendo como premissa básica a suspeita, ou recusa, em relação as virtudes de auto-organização da sociedade, enquanto força propulsora do progresso e do desenvolvimento, seja essa auto-organização fruto do mercado, da competição política ou do protagonismo dos indivíduos. Boschi (2011) afirma que a literatura internacional por vezes desconsidera esse importante aspecto na dinâmica latino-americana, onde o Estado, historicamente, atua como propulsor de desenvolvimento e ator fundamental nos processos econômicos, deixando um importante legado que influencia a trajetória desses países. Dessa forma, compreender o Estado como tendo historicamente um papel crucial do ponto de vista de estímulo e ordenamento das relações capitalistas no Brasil, é uma chave importante para a compreensão desse movimento de repactuação em torno de um projeto desenvolvimentista (GOUVEA, 1994; SOLA, 1998; DRAIBE, 2004; DINIZ, 2010; BOSCHI, 2011; CEPÊDA, 2012; BRESSER, 2016).

O acréscimo do sufixo *ismo* ao termo desenvolvimento, conforme aponta Cepêda (2012, p. 79), “indica o aspecto de processo, de movimento com dimensão social, gerando paradigmas, correntes e, especialmente, configurações históricas”. A autora define *desenvolvimentismo* como sendo um projeto de transformação profunda, operado racionalmente e politicamente orientado pelo Estado, onde o desenvolvimento é buscado fora do primado do *laissez-faire*, sendo, portanto

mais que desenvolvimento: é mudança social sistêmica, orientada e sustentada politicamente. O desenvolvimentismo, percebido como projeto, é produto de um momento datado e de uma conjuntura específica, mas mesmo nessa modalidade foi capaz de produzir um arranjo teórico e político capaz de ser atualizado e realinhado em outras situações históricas. (CEPÊDA, 2012, p. 79).

Ricardo Bielschowsky (2000) desenvolve o conceito de *ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, compreendido como um movimento de ideias político-econômicas no Brasil que se desenvolveram em torno de um projeto de industrialização planejada, onde o Estado adquire papel central. A ideologia desenvolvimentista é definida por um projeto de transformação econômica baseada em quatro pilares fundamentais: a) industrialização integral é a principal via para a superação da pobreza e do subdesenvolvimento; b) negação do *espontaneísmo* do mercado na geração de uma industrialização eficiente e racional, sendo necessário o planejamento e a ação do Estado; c) planejamento deve definir os objetivos e setores econômicos a serem desenvolvidos, bem como os instrumentos para que essa expansão seja promovida; d) Estado deve ordenar a execução da expansão, captando e orientando recursos, e, quando necessário, investindo diretamente em setores em que a iniciativa privada não possua capacidades de desenvolver (BIELSCHOWSKY, 2000).

Apesar de pontuar a existência de diferentes fases e, portanto, diferentes abordagens do problema do desenvolvimento brasileiro dentro do ciclo ideológico desenvolvimentista, Ricardo Bielschowsky (2000) destaca que esses quatro pilares são o *corpus* definidor da existência de uma linhagem conceitual desenvolvimentista no Brasil.

Enquanto o nacional-desenvolvimentismo, em suas fases democrática e autoritária, possuía como chave a *insuficiência na produção*, pautado no diagnóstico do subdesenvolvimento, o objetivo central a ser perseguido pelo Estado passou a ser a implementação de um sistema industrial complexo, capaz de superar os estrangulamentos da produção. Portanto, o crescimento econômico do país, via industrialização pesada, caracterizava-se como o principal motor das políticas públicas, sendo relegadas às posições subalternas questões sociais e redistributivas. Segundo Cepêda (2012, p. 84), “O mote crescer primeiro para distribuir depois não é acidental, mas uma metáfora exemplar do compromisso e custos sociais necessários no projeto de desenvolvimento”, lembrando a afirmação feita por Roberto Simonsen durante a década de 1930 e sua apropriação por Delfim Netto, durante o regime civil-militar, balizando, segundo a autora, o início e o final do ciclo velho-desenvolvimentista.

O novo-desenvolvimentismo, por sua vez, estrutura-se sobre a questão da *incapacidade de distribuição*, definindo a dimensão social como cerne da agenda pública (CEPÊDA, 2012). Em contraposição às políticas orientadas ao mercado, implementadas durante a década de 1990, resgata-se o papel-chave do Estado e de suas capacidades como fator preponderante de indução de políticas públicas. Esse conceito, *desenvolvimento*, tão caro

ao debate desenvolvimentista, ressurgiu trazendo outras dimensões, para além do consagrado crescimento econômico, que, diga-se de passagem, continua sendo condição *sine qua non* a qualquer política desenvolvimentista. Conforme afirma Diniz (2010), o conceito passa a abarcar as dimensões da ética, equidade e sustentabilidade, que se articulam objetivando o bem-estar coletivo.

Em análise sobre as diferentes dimensões dos modelos velho e novo-desenvolvimentista, afirma Cepêda (2012, p. 86):

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

A retomada do ativismo estatal, realizada durante os governos petistas à frente da presidência da República, exemplificam-se na realização de projetos de desenvolvimento de médio e longo prazo, como os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC I e II); no protagonismo adquirido pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de empresas privadas no país – com especial foco sobre a indução de uma nova política industrial; na implementação do programa de transferência de renda condicionada – Bolsa Família; no processo de revalorização de empresas estatais – com a criação de novas empresas e agências públicas; no fortalecimento do perfil regulador do Estado – seja por meio da constituição de agências reguladoras ou por meio do fortalecimento do Ministério Público, da Polícia Federal e do Tribunal de Contas da União; na criação de novos canais visando a democratização da relação Estado-sociedade, onde o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) adquire centralidade.

Na visão de Diniz (2011, p. 17), “é possível identificar claramente a existência de uma agenda desenvolvimentista”, delineada durante os governos do Partido dos Trabalhadores, onde um novo “mix” de políticas prioritárias ganha o cerne da agenda nacional, colocando ênfase sobre a inclusão social e a expansão do mercado interno de consumo de massas. Essa nova perspectiva de desenvolvimento busca, na visão da autora, articular crescimento com distribuição de renda, equilíbrio macroeconômico, redução da vulnerabilidade externa, inserção internacional competitiva (sob uma nova concepção de soberania nacional) e governança democrática. Para tanto, um leque de políticas públicas foi implementado, destacando-se a expansão do crédito, a política de aumento do salário mínimo,

o Programa de Transferência de Renda Condicionada – Bolsa Família, crédito consignado e políticas de desenvolvimento da indústria nacional. Nesse sentido, houve uma recuperação do ativismo estatal, onde ganharam relevância, devido à função estratégica exercida no período, o Ministério da Fazenda, da Casa Civil, da Ciência, Tecnologia e Inovação e o Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome, bem como empresas estatais estratégicas para a coordenação do processo de desenvolvimento, como a Petrobras, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil e a Caixa Econômica (DINIZ, 2011). Apesar da implementação de uma nova agenda nacional, Eli Diniz (2011, p. 17) afirma não ser possível afirmar a existência de um Estado desenvolvimentista no Brasil, uma vez que “não se delineou um modelo desenvolvimentista no sentido forte desse termo”.

Glauco Arbix e Scott Martin (2010) defendem que durante a década de 2000 emergiu um novo padrão de desenvolvimento no Brasil e em outros países da América do Sul. Baseado em um ciclo virtuoso de crescimento econômico com redução da pobreza e da desigualdade social, foi denominado pelos autores como “ativismo estatal inclusivo, sem estatismo”⁷. Os autores afirmam que o fortalecimento da intervenção do Estado na vida social e econômica, que caracterizam esse “Estado ativista”, foram combinados a um ambiente favorável ao mercado e aos negócios, diferindo do modelo “desenvolvimentista dirigista” das décadas de 1940-1970, onde as decisões e a implementação de políticas se encontravam centralizadas no Executivo federal, o Estado intervia diretamente na economia e as questões sociais não eram consideradas prioritárias, pois os recursos do consumo eram drenados para o investimento, limitando salários e gastos sociais. No novo ativismo estatal, por sua vez, os estados e municípios tornam-se atores relevantes, configurando um sistema mais descentralizado, derivado da Constituição de 1988. A relação Estado-Mercado passa a se configurar por meio de políticas que buscam coordenar e ajustar a ação do Estado, em um ambiente de alta competitividade no mercado internacional. Por fim, de acordo com os autores, esse novo padrão de ação estatal insere no cerne da agenda nacional a questão do consumo, do crescimento do mercado interno e o controle inflacionário, implementando políticas sociais e redistributivas (ARBIX; MARTIN, 2010).

⁷ ARBIX, G.; MARTIN, S. Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: inclusionary state activism without statism. Workshop on States, Development, and Global Governance Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE), University of Wisconsin-Madison, march 12-14, 2010. Disponível em: <https://media.law.wisc.edu/s/c_360/mq4fw/paper_arbix.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

Na interpretação de Arbix e Martin (2010), o conceito de desenvolvimentismo seria inerente a um determinado momento histórico, com características políticas e institucionais próprias, não sendo adequado o uso de termos como “desenvolvimentismo”, “social-desenvolvimentismo” ou “novo-desenvolvimentismo” para definir as recentes mudanças no conceito de desenvolvimento vivenciadas em países da América do Sul e, em especial, no Brasil. O *revival* do conceito de Estado desenvolvimentista, com raízes no velho desenvolvimentismo, abarcaria experiências, períodos de tempo e países muito distintos, reduzindo as diversas dimensões do Estado para focar o “simples movimento da economia, em particular da macroeconomia”⁸ (ARBIX; MARTIN, 2010, p. 8). A trajetória de desenvolvimento brasileiro parece ser melhor definida, conforme apontam os autores, por “categorias híbridas”, como seria o modelo do “ativismo estatal inclusivo”, que incorporaria uma intervenção pró-mercado, pautada em políticas de competitividade e um forte papel do Estado na prestação de serviços e benefícios sociais, vinculados a um projeto de promoção da inclusão no mercado de consumo de massas (ARBIX; MARTIN, 2010).

Alguns críticos do novo-desenvolvimentismo apontam, portanto, que não houve um projeto coerente, construído e organizado pelo Estado, nas bases da planificação operada durante o velho desenvolvimentismo, afirmando que essa nova agenda estatal abordou temas caros ao desenvolvimento nacional de maneira pontual, sem uma introdução organizada, operando mais em processo do que em projeto. Compara-se, por exemplo, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que se caracteriza por ações menos articuladas e mais como um grande programa de investimentos. Contudo, faz-se necessário pontuar que, conforme advertiram Arbix e Martin (2010), o contexto histórico e os arranjos institucionais do velho desenvolvimentismo são essencialmente distintos daqueles vivenciados durante o momento novo-desenvolvimentista. O velho desenvolvimentismo foi operado em bases centralizadoras e, durante a ditadura civil-militar brasileira, em bases também autoritárias, enquanto que o novo-desenvolvimentismo contempla a dimensão da democracia e do *accountability*, sendo natural que os arranjos institucionais sejam outros (GOMIDE; PIRES, 2011, p. 25).

Peter Evans (1995) afirma que os Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático, e o Japão, que atingiram altos níveis de desenvolvimento econômico e social, tiveram um

⁸ “It reduces the diverse dimensions of state action and capacity, their roots in society and in institutional relations, to the simple movement of the economy, in particular the macroeconomy. Thus, the new profile of the state would be defined narrowly by its capacity (in reality, its success) in making the economy deliver better performance.” (ARBIX; MARTIN, 2010, p. 8).

importante componente de articulação entre Estado e mercado: a “autonomia inserida” da burocracia pública, contrapondo-se ao insulamento burocrático característico do velho desenvolvimentismo. De acordo com Evans (1995), para que haja o desenvolvimento nacional, é de fundamental importância que existam características weberianas de burocracia (coerência corporativa, recrutamento meritocrático, progressão de carreira) e elementos não burocráticos no corpo do Estado, como laços pessoais e canais institucionalizados para a negociação/renegociação contínua de metas e políticas visando o bem comum, em um processo de definição da agenda nacional, sem deixar que o Estado e seus instrumentos sejam cooptados por interesses particulares.

No contexto brasileiro, durante o novo-desenvolvimentismo, foram criadas instâncias de governança buscando constituir canais de interlocução entre Estado e sociedade, contribuindo para certa democratização na constituição da agenda pública, consecução de metas coletivas e sustentação política das decisões tomadas (DINIZ, 2011). O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), popularmente conhecido como “Conselhão”, criado em 2003, foi um exemplo paradigmático de constituição de canais entre Estado e sociedade, bem como os conselhos comunitários, as conferências nacionais e os conselhos de participação social, criados em cada um dos Ministérios (DINIZ, 2011).

Cepêda (2012) lança luz sobre a importância do papel atribuído ao consumo e renda popular durante o novo-desenvolvimentismo, o que não é trivial na trajetória brasileira. A implementação de políticas elaboradas racionalmente, visando o estimular o mercado interno e incluir segmentos da população anteriormente excluídos, favorecem não só o crescimento econômico, mas a elevação do bem-estar e da qualidade de vida de parcelas da população. Arbix e Martin (2010) afirmam que essas políticas visaram promover a inclusão no mercado consumidor daqueles que, anteriormente, eram excluídos e desassistidos, não sendo uma mera transferência de renda aos mais pobres, e sim um projeto de desenvolvimento nacional.

Segundo Arbix e Martin (2010), durante o período de “ativismo estatal” verificado durante os governos do Partido dos Trabalhadores, houve significativas reduções nos índices de pobreza, pobreza extrema e concentração de renda, podendo se delinear um modelo de “crescimento com equidade”. Os autores também chamam a atenção para o processo de expansão do portfólio de investimentos do BNDES durante esse período, atingindo a marca de 120 bilhões de dólares ao final de 2008, no mesmo período em que o portfólio do Banco Mundial girava em torno de 100 bilhões de dólares. Nesse período, a

instituição serviu de instrumento para a promoção da inovação em setores novos, ou promissores, fortalecendo a indústria nacional para a acirrada competição internacional. Os autores também chamam a atenção para o incremento nas capacidades e na proatividade do Estado quanto à geração de políticas industriais e de inovação. A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (2003-2007), a Política de Desenvolvimento Produtivo (2008-2010) e o Plano Brasil Maior (2011-2014), buscaram recompor os instrumentos de incentivo fiscal e financeiro para realizar a modernização do parque produtivo e promover setores estratégicos para o futuro do país, dedicando especial atenção para os setores de maior inovação e competitividade. Destacam-se também a constituição de canais de diálogo entre o poder público e o empresariado, em especial a atuação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, que buscou desenvolver políticas de inovação; a criação do Conselho de Desenvolvimento Industrial (2004), órgão interministerial responsável por propor e aconselhar o Presidente da República em matéria de desenvolvimento industrial; a atuação da Secretaria de Política e Desenvolvimento Produtivo, responsável pela elaboração de políticas industriais; e o robustecimento da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) (ARBIX; MARTIN, 2010).

Combinou-se ao fortalecimento das capacidades estatais de coordenação e fomento do desenvolvimento, uma política de agressiva promoção do mercado brasileiro no comércio internacional, realizada por meio de acordos bi ou multilaterais, principalmente entre países sul-americanos, africanos e potências emergentes, como os BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). Essa política comercial foi acompanhada de uma diversificação das exportações, em termos de valores agregados e tipos de produtos, para além das tradicionais *commodities*, que, diga-se de passagem, foram imprescindíveis para o sucesso da economia nacional no período. Além da promoção internacional, o Estado brasileiro realizou políticas defensivas, a fim de salvaguardar o interesse de empresas nacionais (ARBIX; MARTIN, 2010).

Percebe-se, portanto, que ainda que não tenha se estruturado um projeto de desenvolvimento nacional, coeso e plenamente articulado, centralizador e dirigista, como no velho desenvolvimentismo, foram realizadas uma série de políticas, racionalmente elaboradas, visando o desenvolvimento nacional, sob novas bases. Existem indícios de que existiu, no período 2003-2014, uma agenda novo-desenvolvimentista, que, resignificando a ideia de planejamento e de desenvolvimento, possuiu um *corpus* que possibilita sua inserção dentro de uma linhagem desenvolvimentista brasileira. Conforme afirma Cepêda (2012, p. 81): “O

projeto desenvolvimentista se apoia em uma expectativa de mudança de trajetória, *path dependency*, em uma perspectiva de alteração do passado (atraso) e construção de futuro (progresso, autonomia, soberania e nação)”.

Essa nova agenda pública suscita a questão da revitalização do *poder infra-estrutural* do Estado (Mann, 2005), que diz respeito à existência de recursos e capacidades de que o Estado deve dispor para penetrar na sociedade, tornando as políticas públicas disponíveis aos diferentes segmentos sociais, em todo território nacional, situando no cerne do debate a questão das capacidades estatais. A questão central nesse debate pode ser sintetizada por meio da seguinte pergunta, realizada por Gomide (2016, p. 20): “quais seriam as habilidades ou faculdades que o Estado precisa possuir para promover políticas públicas voltadas ao desenvolvimento?”.

1.2 Capacidades estatais e a geração de políticas de desenvolvimento

O conceito de *capacidade estatal* possui uma vasta literatura, estruturada em torno de diferentes dimensões que incorporam variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. Celina Souza (2016, p. 51) define, de maneira sintética, capacidade estatal como sendo “um conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”. Celina Souza também afirma que, dentre as capacidades estatais, a *capacidade burocrática*, entendida enquanto qualidade e profissionalização da burocracia, é apontada pela literatura como importante dimensão, dado o poder de predição sobre o ciclo das políticas públicas. Outros autores brasileiros, Gomide e Pires (2014), afirmam que, dada a urgência das políticas desenvolvimentistas, que visam aproveitar janelas de oportunidade para gerar patamares econômicos e sociais mais elevados, são requeridas altas capacidades de coordenação e execução por parte das burocracias governamentais, a fim de serem alcançados os objetivos propostos.

A dimensão burocrática, uma dentre outras capacidades estatais, será especialmente abordada ao longo deste tópico, dado que o objeto de pesquisa – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – será analisado sob a luz desse conceito, ou seja, buscando analisar as capacidades da instituição enquanto portadora de uma *expertise* burocrática, responsável por assessorar o Executivo federal em torno da elaboração de políticas de desenvolvimento. Antes de se aprofundar a discussão sobre o objeto de pesquisa

(IPEA), faz-se necessário realizar uma análise sobre a trajetória do conceito de capacidades estatais e, assim, compreender sua influência sobre a literatura nacional e internacional.

A literatura sobre *capacidades estatais* é ampla e o conceito pode ser considerado como multidimensional, dado os vários atributos que influenciam a ação do Estado na sociedade (GRIN, 2012). Luciana Cingolani (2013) no artigo intitulado *The State of State Capacity*, afirma que o conceito de capacidade estatal se desenvolveu (e desenvolve-se) em torno da necessidade de se compreender o papel do Estado no desenvolvimento dos países, sendo caro para a agenda da sociologia política da segunda metade do século XX. A autora situa *duas importantes ondas* no pensamento da sociologia política que contribuíram para a realização de estudos sobre a relevância do Estado e suas instituições, reinserindo o Estado enquanto elemento fundamental no debate acadêmico:

- a *primeira onda*, ocorrida na Europa durante a década de 1960, foi realizada através de teorias neomarxistas sobre o Estado capitalista, onde buscava-se reavaliar, em uma conjuntura de políticas de bem-estar social, a visão marxista sobre o Estado. A questão central recaiu sobre a possibilidade de uma autonomia relativa do Estado, no tocante a elaboração de políticas, contrastando com a interpretação instrumental do Estado presente nas leituras dos teóricos marxistas clássicos.

- a *segunda onda* ocorreu nos Estados Unidos, durante as décadas de 1970-1980, sendo responsável pela elaboração de análises centradas no Estado, em contraposição às análises centradas na sociedade, que dominavam o debate acadêmico de então. Essa onda, enraizada na tradição weberiana, passou a defender a possibilidade de ação autônoma do Estado, pautando-se na ideia de burocratização do Estado moderno, associada à ideia de dominação racional-legal, ou seja, na existência de regras universais, de uma administração central detentora do monopólio da coerção legítima e de uma burocracia pública profissionalizada. Segundo Skocpol (1992), o Estado, concebido como organização que reivindica controle sobre territórios e pessoas, pode elaborar e perseguir objetivos que não sejam meros reflexos de demandas e interesses de classes ou grupos sociais, podendo, até mesmo, implementar medidas contrárias ao desejo de poderosos setores da sociedade. Essa possibilidade de autonomia acarreta uma importância fundamental ao Estado enquanto ator privilegiado no processo de elaboração e implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento.

Eduardo Grin (2012), questionando-se sobre o poder de agência do Estado, afirma que tal poder decorre das capacidades estatais, que, desenvolvidas, possibilitam uma maior autonomia por parte dos governos. Porém, as capacidades estatais se relacionam, por sua vez, às instituições e à trajetória de configuração política e organizativa, reafirmando o caráter peculiar de cada processo histórico. O autor alerta para o fato de que o conceito de capacidade estatal pode não ser imediatamente percebido, tornando-se mais compreensível pelos efeitos decorrentes dessas capacidades. Nesse sentido, Cingolani (2013) afirma que, em geral, a capacidade estatal se refere a uma dimensão ou combinação de dimensões próprias ao Estado, sendo elas: a) capacidade coercitiva; b) capacidade fiscal; c) capacidade administrativa e implementadora; d) capacidade de transformação da matriz produtiva e de ações industrializantes; e) capacidade relacional; f) capacidade legal; g) capacidade política.

Weaver e Rockman (1993), buscando avaliar o efeito das instituições sobre a capacidade de ação do Estado, defendem que os países devem adotar instituições democráticas que possibilitem ao Estado incrementar sua efetividade, destacando dez capacidades que o Estado deve possuir para realmente ser efetivo: a) definir e manter prioridades entre diferentes demandas; b) potencializar o desempenho dos recursos disponíveis, canalizando-os; c) inovar, sempre que políticas apresentem falhas; d) coordenar objetivos conflitantes; e) impor perdas a grupos poderosos; f) representar, igualmente, interesses organizados e difusos; g) implementar políticas eficazmente; h) garantir a estabilidade política, de modo que as novas políticas tenham tempo de serem implementadas; i) criar e manter compromissos internacionais, especialmente no tocante ao comércio e defesa; j) gerenciar clivagens na sociedade, a fim de que não haja uma escalada para o conflito e a violência. Destaca-se a importância atribuída à capacidade burocrática, dada a valorização da capacidade de elaboração e implementação de políticas públicas. As capacidades políticas e relacionais também são centrais na concepção dos autores, dada as questões da coordenação, diálogo e formação de coalizões em favor de uma agenda política.

Stein e Tommassi (2007) acrescentam mais três capacidades estatais àquelas elencadas por Weaver e Rockman (1993), a saber: a) garantir a estabilidade das políticas, sempre que necessário; b) coordenar, de maneira coerente, as políticas públicas, de modo que as novas se encaixem e se harmonizem com as já existentes; c) garantir a coordenação entre a ação de diferentes atores em um mesmo âmbito de políticas. Novamente, destacam-se as capacidades burocráticas e políticas, consideradas fundamentais para a consecução de uma agenda de desenvolvimento.

Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1992), no livro intitulado *Bringing the State Back In*, frisam a importância das burocracias públicas como fator condicionante da ação autônoma do Estado, já que adquirem a importante função de implementar, de maneira coerente, as metas definidas por meio da capacidade política. No livro em questão, Rueschemeyer e Evans (1992) centram a análise sobre a efetividade da intervenção do Estado na economia, influenciados pela análise de Weber sobre o valor da burocracia enquanto instituição fundamental ao desenvolvimento capitalista, defendendo que a chave para a transformação econômica do Estado reside em uma burocracia profissionalizada e a existência de graus de coordenação entre agências governamentais e sociedade, ideia melhor desenvolvida posteriormente por Peter Evans.

Evans (1993, 1995) aprofunda a noção de capacidade relacional ao defender a importância de altos graus de autonomia inserida (*embedded autonomy*) conferidos às burocracias públicas. O conceito de *autonomia inserida* parte da ideia de uma combinação, aparentemente contraditória, entre o isolamento burocrático weberiano e a inserção no ambiente social circundante. Evans utiliza o conceito para explicar o sucesso conquistado por países do Leste Asiático na promoção de políticas de desenvolvimento, que se caracterizaram por uma simbiose entre autonomia estatal e a capacidade relacional da burocracia, capaz de se inserir na sociedade, principalmente visando o desenvolvimento de ações coordenadas em prol da inovação e do aperfeiçoamento industrial, sem que o Estado fosse capturado por interesses individuais ou particularistas.

Evans e Rauch (2014), em artigo intitulado *Burocracia e Crescimento*, analisam os efeitos das estruturas weberianas do Estado sobre o crescimento econômico, levando em consideração uma amostra de trinta e cinco países em desenvolvimento, ao longo do período 1970-1990. Os autores afirmam que Weber, “Ao contrastar a burocracia com formas anteriores de organização (...) salientou um número de pontos que podem ser empregados a fim de avaliar empiricamente dados de forma relativamente objetiva”, destacando os aspectos do recrutamento meritocrático e da evolução da carreira profissional, capaz de prover gratificações “tangíveis e intangíveis” de longo prazo, para aqueles indivíduos recrutados (Evans; Rauch, 2014, p. 414). Ao estabelecer uma *Escala de Weberianismo* e aplicar testes estatísticos, os autores concluíram que as evidências reforçam “(...) a proposição de que as burocracias estatais, caracterizadas pelo recrutamento meritocrático e por carreiras previsíveis e gratificantes, estão associadas a maiores taxas de crescimento”, mesmo que apenas uma

parte da burocracia estatal, considerada estratégica (como as agências econômicas), sejam estruturadas em moldes weberianos.

Gomide e Pires (2014) alertam para o fato de que a literatura internacional, que buscou analisar a relação existente entre Estados desenvolvimentistas e democracia, apresenta posições divergentes acerca da existência de tensões *ou* sinergias entre autonomia burocrática e democratização. Segundo eles, autores como Johnson (1982), Wade (1990) e Leftwich (1998), “argumentam que a implementação de políticas desenvolvimentistas encontraria obstáculos nas instituições democráticas”, devido à resistência imposta por diferentes setores da sociedade frente a alterações bruscas em um curto prazo, afirmando que o excesso de demandas poderia dificultar as possibilidades de consenso, “minando as capacidades de realização de objetivos em ritmo acelerado” (Gomide; Pires, 2014, p. 17). Por outro lado, autores como Lijphart (1999), Rodrik (2007) e Evans (1995) questionam a incongruência advinda das políticas desenvolvimentistas em um cenário de ampliação da participação de atores políticos e sociais, defendendo, inclusive, a possibilidade de uma sinergia que beneficie a implementação de políticas públicas. Na visão desses autores, a inserção de novos atores políticos aumentaria a legitimidade da ação estatal, contribuindo para a criação de pactos político-sociais mais eficazes do que a mera imposição de decisões. Os cenários democráticos também contribuiriam para o *accountability*, que seria outro fator de incremento sobre a legitimidade das ações estatais, dando relevo às capacidades relacionais.

Torna-se importante frisar, como ressalva Gomide (2016, p. 23), “que as capacidades estatais não se constituem em um conjunto de atributos fixos e atemporais”, variando no tempo, espaço e área de atuação. Celina Souza (2016) chama a atenção para a noção de *processo* relacionada ao conceito de capacidades estatais e, especificamente, ao conceito de capacidade burocrática, afirmando que as capacidades do Estado variam no tempo e no espaço, ainda que determinadas capacidades possam ser de longa duração. Outra importante ressalva, presente na análise da autora, diz respeito a existência empírica de distintos padrões de racionalização burocrática, diferentemente do que previu Max Weber, para quem a racionalização da burocracia seguiria um caminho único. Sobre as especificidades do processo de construção institucional no Brasil, Edson Nunes (2003) lança luz sobre a existência de um processo sincrético, onde se instituem e convivem diferentes gramáticas políticas no país, engendradas durante o desenvolvimento do moderno capitalismo, exercendo funções específicas, sendo elas: a) clientelismo; b) corporativismo; c) insulamento burocrático; d) universalismo de procedimentos.

Celina Souza (2016), em análise comparativa realizada entre Brasil e Argentina, focalizando a trajetória e capacidade burocrática da administração pública desses países, desenvolveu um *Índice de Qualidade da Burocracia* (IQB), objetivando capturar as principais dimensões da qualidade da burocracia federal. A autora buscou replicar os indicadores de grau de qualidade e profissionalização da burocracia utilizados por Evans (1993, 1995) e por Peters (1995), sendo eles: a) recrutamento meritocrático; b) regras de contratação e demissão e possibilidade de promoção interna; c) capacidade relacional, indicada por meio das relações entre a burocracia pública e grupos de pressão, como partidos, sindicatos, empresas e ONGs; d) controle da burocracia e sua relação com os políticos eleitos, abarcando outro aspecto da capacidade relacional e perpassando a dimensão do *accountability*, fundamental para regimes democráticos. Na análise da autora, foram considerados apenas os servidores públicos federais responsáveis pela formulação e execução de políticas, além dos ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS, níveis 4, 5 e 6).

O *IQB do Brasil* foi aplicado em dezenove agências/empresas públicas, permitindo concluir que “a burocracia pública brasileira possui hoje a maioria das características de uma burocracia weberiana”, destacando a grande mudança no processo de recrutamento vivenciado no Brasil pós-Constituição de 1988. Apesar disso, o Índice, em perspectiva comparada entre diferentes órgãos governamentais, apresentou uma distribuição desigual da capacidade burocrática entre diferentes agências, o que pode contribuir para que determinada política pública tenha maiores possibilidades de ser elaborada e implementada com sucesso, ou frustrada. Esse aspecto também lança luz sobre as políticas consideradas prioritárias pela agenda de governo e aquelas relegadas a uma dimensão secundária. O pioneirismo da elaboração do Índice de Qualidade da Burocracia no Brasil, formulado, inclusive, com o intuito de auxiliar no fortalecimento das capacidades burocráticas do governo, sinaliza para a preocupação com a retomada do *poder infraestrutural* do Estado, verificada tanto na literatura acadêmica, quanto no debate político no país.

Na visão de Gomide e Pires (2011, p. 26), a análise das capacidades do Estado, sobretudo em sua dimensão burocrática, perpassando as instituições, os instrumentos e profissionais competentes e as habilidades de coordenação e gestão das ações na esfera governamental, “vem sendo admitida como chave para o entendimento e o fortalecimento do processo de desenvolvimento nacional em bases consistentes”.

Pode-se concluir, por meio da análise da bibliografia pertinente ao conceito de capacidades estatais que, dentro das diversas dimensões que envolvem o incremento da

capacidade de ação do Estado sobre a geração de políticas de desenvolvimento, ganham relevo três dimensões: *capacidade burocrática*, necessária enquanto expertise, no processo de elaboração e implementação de políticas públicas; *capacidade relacional*, necessária para a formação de canais entre a burocracia, políticos e a sociedade civil, auxiliando na instituição de certa “autonomia inserida”, essencial aos regimes democráticos (EVANS, 1995); *capacidade política*, necessária para a formulação de agenda e de coalizões.

Na presente pesquisa, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) será analisado especificamente no que tange à dimensão burocrática, enquanto a capacidade política servirá para balizar e contextualizar períodos distintos, onde tais capacidades serão observadas e comparadas. Indiretamente, no entanto, pesará também na definição da missão do IPEA, em cada período recortado, o impacto da dimensão democrática (e participativa) e o projeto político amplo, sedimentado nas diferentes percepções do desenvolvimento e de suas pautas no campo das políticas públicas.

Apesar de transcender o recorte temporal proposto, a década de 1980 caracteriza-se como importante momento de redefinição no *modus operandi* do IPEA, reflexo de dois movimentos que impactaram não só a instituição, mas toda trajetória nacional, a saber: a) o processo de redemocratização, acarretando profunda alteração nos arranjos institucionais, impactando a trajetória do IPEA, instituição criada em um contexto de centralização autoritária; b) a crise econômica advinda do final dos anos de 1970 e agravada com o ciclo hiperinflacionário dos anos de 1980, desmanteladora do modelo desenvolvimentista autoritário e da capacidade financeira do Estado brasileiro, afetando significativamente a atuação do IPEA dentro do governo federal. Portanto, faz-se necessário analisar, ainda que brevemente, a atuação da instituição e o fluxo de suas capacidades durante o período.

O foco da presente pesquisa recai sobre o IPEA, e suas capacidades, durante a Nova República. O marco inicial refere-se ao início do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), quando a estabilidade econômica permitiu que a agenda presidencial pudesse ser implementada, momento em que foram realizadas diversas emendas à Constituição. Nesse momento nacional, a agenda neoliberal ganha espaço nas discussões públicas afetando as chaves do desenvolvimento e planejamento. Nesse sentido, busca-se compreender de que maneira uma instituição criada para pensar o desenvolvimento atuou e como suas capacidades burocráticas foram afetadas durante esse período. Na sequência, busca-se analisar os governos posteriores ao de Fernando Henrique Cardoso, quando uma coalização liderada pelo Partido dos Trabalhadores e estruturada em torno da ideia de fortalecimento do Estado e de suas

capacidades torna-se eleitoralmente vitoriosa, tanto com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), quanto com a eleição de sua sucessora, Dilma Rousseff⁹ (2010-2014). Nesse sentido, durante o período 1995-2014, duas agendas com distintas interpretações sobre o Estado, desenvolvimento e capacidades estatais podem ser contrastadas, oferecendo oportunidade para verificar se, e de que modo, distintas concepções sobre desenvolvimento e ação estatal incidem sobre uma instituição que tem como missão pensar o desenvolvimento nacional.

Antes de adentrar especificamente o objeto da investigação, faz-se necessário contextualizar, ainda que brevemente, a trajetória histórica da administração pública brasileira e situar o IPEA dentro dessa trajetória.

1.3 A modernização da administração pública brasileira e o papel do Estado: do DASP ao IPEA

O tema das capacidades estatais e das políticas de desenvolvimento conduzidas pelo Estado permeia vários momentos da trajetória de modernização brasileira, permitindo considerar a existência de uma linhagem nacional-desenvolvimentista no país, um *longo desenvolvimentismo* que, ressignificado, permeia o pensamento e a ação política no país desde 1930 (BIELSCHOWSKY, 2000, 2011; CEPÊDA, 2004, 2012; BRESSER, 2007, 2016). Tendo como bases conceituais a racionalização e o planejamento estatal, o modelo de desenvolvimento assumido pelo Estado brasileiro pautou-se na desconfiança em relação ao *espontaneísmo* do mercado, no que concerne a geração de desenvolvimento econômico, colocando no centro do projeto de modernização o Estado, seus recursos, instâncias e agências, enquanto promotores do desenvolvimento. Esse modelo de desenvolvimento planejado, “artificial”, exigiu do Estado um fortalecimento de suas capacidades estatais e, especificamente, de suas capacidades burocráticas, consideradas essenciais para a efetivação do *poder infra-estrutural* do Estado, conforme análise de Mann (2005). Durante o ciclo ideológico do desenvolvimentismo há, portanto, um encontro entre política, economia e administração pública, tendo como eixo central a construção de um projeto nacional.

⁹ Descartou-se nesta análise o segundo governo Dilma Rousseff (2015-2016), em função da forte crise política que impediu que a agenda eleita fosse implementada.

Dessa forma, a administração pública adquiriu centralidade no debate político brasileiro, tendo as reformas administrativas (ou projetos) ocupado espaço relevante em diferentes momentos nacionais. Dentro da trajetória da administração pública brasileira, e, conseqüentemente, do processo de construção das capacidades burocráticas do Estado, três momentos são considerados paradigmáticos: a) criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1937; b) reforma administrativa decorrente do Decreto-lei nº 200 (1967); c) reforma gerencial do Estado (1995).

Em contraposição ao modelo federativo outorgado pela Constituição brasileira de 1891, que concedeu aos entes federados altos níveis de autonomia política e econômica, o que caracterizou as instituições durante a República Velha (1889-1930), o modelo *daspiano* representou a centralização no Executivo federal e o marco de inflexão no processo de burocratização da administração pública brasileira, inserindo princípios weberianos, tais quais a meritocracia, impessoalidade, padronização salarial e de cargos e globalismo¹⁰, na forma e na execução (WAHRLICH, 1974). A Revolução de 1930 – considerada marco da criação do Estado administrativo no Brasil, da “quebra da espinha dorsal das oligarquias regionais” (LIMA JR., 1998, p. 5) e da passagem do Brasil rural, marcadamente agroexportador, para o Brasil industrial – pode ser considerada a raiz do pensamento desenvolvimentista brasileiro. Conforme análise de Ricardo Bielschowsky (2000), o ciclo ideológico desenvolvimentista inicia-se¹¹ durante a década de 1930, ainda que de maneira incipiente, representando o momento em que a ideologia industrialista passa a se fortalecer e a ser difundida no país. A primeira tomada de consciência da problemática da industrialização desenvolve-se quando uma nova elite civil, técnica e militar, personificada na figura de Vargas, passa a governar o país e, conseqüentemente, enfrentar questões que contribuíram para o pensamento econômico de longo prazo, onde o industrialismo surgia como possibilidade.

O regime varguista rompeu com a política de *laissez-faire* definida durante a República velha, negando assim a tese de automatismo do mercado no processo de geração de desenvolvimento econômico. Durante a República Velha, o governo federal passou a exercer apenas suas funções liberais clássicas, como a defesa territorial, a manutenção da ordem

¹⁰ Segundo Beatriz Wahrlich (1974, p. 29), a reforma *daspiana*, especificamente no tocante a reforma administrativa de pessoal, pode ser considerada como a “contribuição mais significativa da época”. Segundo a autora, a reforma administrativa apresentava um globalismo, tanto em sua concepção quanto em sua execução, tocando a administração pública como um todo, não apenas determinados órgãos ou cargos. Dessa forma, ela pode ser caracterizada como a primeira reforma significativa da administração pública brasileira.

¹¹ Outros autores trabalharam também este tema e influenciaram o debate nacional, destacando-se a obra de Eli Diniz (1978): *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*; e a obra de Pedro Cezar Dutra Fonseca (1989): *Vargas: o capitalismo em construção*.

interna e a elaboração de políticas cambiais. O regime institucional descentralizado contribuiu para o enfraquecimento do Executivo federal, que segundo Abrucio e Loureiro (2018), concentrava as maiores capacidades estatais desde a proclamação da República, devido a existência de uma “alta burocracia imperial”¹², responsável pelo projeto de “modernização pelo alto” durante o Império. Paradigmático o fato de que, dentro de uma burocracia pública marcada amplamente pelo patrimonialismo e pelo clientelismo, duas instituições emergem como exceção à regra durante a República Velha, por apresentarem configurações profissionais e de inspiração weberiana: as Forças Armadas e o Itamaraty.

Essas foram, em verdade, as primeiras burocracias de tipo weberiano da história do país, com mudanças que institucionalizaram a seleção pública pelo mérito e pela ideia de profissionalização. A ação destas foi essencial para manter a integridade territorial do país e a própria ordem interna da República. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 41).

Interessante notar que as únicas burocracias de tipo weberiano existentes durante a República Velha participaram, cada uma a seu modo, da reestruturação do Estado brasileiro durante a Revolução de 1930: os militares por meio de sua ação política, evidenciada no movimento tenentista; o Itamaraty, por ter servido de inspiração para a reforma da administração pública brasileira promovida pelo DASP, durante a década de 1930 (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Na visão de Lima Jr. (1998), a criação do Estado administrativo no Brasil desenvolveu-se por meio de dois mecanismos típicos da administração racional legal: a elaboração de estatutos normativos e a criação de órgãos normativos e fiscalizadores. Destacam-se a criação das Comissões Permanentes de Padronização (criada em 1930) e de Compras (criada em 1931), voltas a área de materiais, e a Comissão Especial do Legislativo e do Executivo, mais conhecida como Comissão Nabuco, criada com o objetivo de elaborar uma proposta de reorganização administrativa, que se pautasse na padronização de salários e cargos. A Constituição de 1934, que teve vida curta, inseriu na administração pública o princípio meritocrático como critério de promoção, e determinou a criação do Conselho Federal do Serviço Público, subordinado à Presidência da República. O conselho possuía como atribuições avaliar propostas, normas e planos elaborados pelas Comissões de Eficiência, que estavam presentes em todos os ministérios do governo. Essa instituição pode

¹² Nomenclatura utilizada por Abrucio e Loureiro (2018).

ser compreendida como uma espécie de “raiz” do DASP, que seria criado, na letra da lei, em 1937, e de fato, em 1938. Fernando Rezende (2011) chama a atenção para a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, ainda em 1934, “que abrigava a competência técnica existente para estudar os problemas e propor soluções”, tendo como atribuições principais a formulação de políticas econômicas voltadas para a redução da dependência externa, sendo considerada pelo autor a primeira instituição governamental com funções típicas de um órgão de planejamento. Para Beatriz Wahrlich (1974), os esforços reformistas empreendidos durante as décadas de 1930-1940 podem ser considerados como modernizadores, uma vez que adotavam como modelo aquele prescrito pela teoria administrativa em voga nos países desenvolvidos, ou seja, o modelo taylorista/fayoliano/weberiano.

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) representou um marco nesse processo, sendo a instituição responsável pela liderança intelectual, técnica e executiva da reforma administrativa. Dentre as inovações inseridas pela reforma *daspiana* no serviço público brasileiro, destacam-se: a) sistema de mérito, por meio da realização de concursos públicos, que garantia igualdade de acesso; b) princípios de impessoalidade, dando ênfase sobre aspectos jurídicos e éticos, considerados norteadores do funcionalismo público; c) padronização de salários e cargos; d) centralização do controle da administração pública, que progressivamente foi se acentuando (WAHRLICH, 1974). As contribuições do DASP foram além das inovações administrativas, pois possibilitaram a inserção de determinadas concepções administrativas no serviço público, como a noção de eficiência, a compreensão do orçamento enquanto plano de trabalho, o treinamento e aperfeiçoamento do serviço público como necessidade permanente e o fortalecimento das ciências administrativas no país, até então compreendidas como apêndice do direito administrativo.

No bojo de um projeto de matriz desenvolvimentista, no qual o Estado desenvolvia capacidades estatais para coordenar ativamente o processo de desenvolvimento econômico, atuando inclusive diretamente por meio da criação de empresas estatais, o DASP também contribuiu significativamente para a especialização das tarefas do Executivo federal. Em um processo de subdivisão das funções da administração federal entre ministérios unifuncionais, o DASP contribuiu para a criação dos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio (desdobrado do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio) e do Ministério de Educação e Saúde (que, por sua vez, foi desdobrado do Ministério da Justiça e Negócios Interiores). Esse movimento reforça a ideia de expansão do Estado e do rompimento com a

concepção de *laissez-faire* que vigeu durante a República Velha. Segundo Beatriz Wahrlich (1974), esse movimento de especialização de funções acentua-se durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário, que por meio do Decreto-Lei nº 200/1967, estruturou dezesseis ministérios, em contraste com o reduzido número, de apenas sete ministérios, existentes em 1930.

Um ponto fundamental a ser destacado, e presente em grande parte da literatura (WAHRLICH, 1974; MARCELINO, 1989; GEDDES, 1996; NUNES, 2003; COSTA, 2008; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018), diz respeito a criação de um sistema institucional sincrético de administração pública *pari passu* a introdução do capitalismo moderno no Brasil. Clientelismo, patrimonialismo, corporativismo, universalismo de procedimentos e insulamento burocrático seriam faces de uma mesma moeda, convivendo dentro da estrutura burocrática do Estado e desempenhando funções específicas. Edson Nunes (2003, p. 34) aponta para o fato de que, desde Vargas desenvolveu-se a gramática do insulamento burocrático, ou seja, “uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica” dentro do governo federal. Dessa forma, o governo protegia o núcleo técnico do governo criando agências governamentais, dotadas de autonomia e distantes da arena política. Nesse sentido, o DASP apresenta, para além de sua atuação em prol da racionalidade, padronização e coordenação administrativa, uma outra face: se de um lado desempenhava o papel de analisar criticamente o governo (função semelhante àquela desenvolvida pelo IPEA durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário), por outro lado era também uma ferramenta de centralização autoritária, estando presente dentro dos ministérios por meio das Comissões de Eficiência e dos governos estaduais, por meio dos *daspinhos*, responsáveis por fiscalizar as ações dos interventores (COSTA, 2008; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

O governo Vargas pode ser compreendido enquanto uma matriz de implementação da ação tecnocrática na burocracia pública brasileira. Na medida em que, *progressivamente*, o governo fortalece o projeto desenvolvimentista, o pensamento tecnocrático vai se legitimando enquanto responsável pelas funções de planejamento e promoção do desenvolvimento econômico do país. Os economistas da administração pública federal, principalmente aqueles que atuavam no Banco do Brasil, Ministério da Fazenda e nos Grupos Técnicos, passam a ter cada vez mais relevância sobre as decisões governamentais, em um processo que, segundo Abrucio e Loureiro (2018), será levado ao “paroxismo” durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário, por meio do Decreto-Lei nº 200.

Refletindo sobre a ideologia industrialista e o fortalecimento do pensamento tecnocrático, faz-se necessário destacar a importância da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU), criada em 1951, ao final do governo Dutra (1947-1951), e encerrada em 1953, durante o governo Vargas. A criação da CMBEU foi fruto de um processo de negociação entre Brasil e Estados Unidos a respeito do financiamento de um programa de reaparelhamento dos setores de infraestrutura da economia brasileira. Formada por técnicos brasileiros e estadunidenses, objetivava elaborar estudos visando a elaboração de um programa de desenvolvimento para o país, com especial ênfase sobre projetos de infraestrutura. A CMBEU aprovou uma série de planos de reaparelhamento econômico, contribuindo significativamente para a elaboração de um plano quinquenal de desenvolvimento, em 1951, e para a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), responsável por financiar e gerir os recursos voltados ao projeto de reaparelhamento econômico (BIELSCHOWSKY, 2011).

O processo de expansão da administração indireta, iniciado durante o governo Vargas, tornou-se uma gramática da administração pública brasileira, como aponta Lima Jr.:

O primeiro governo Vargas implicou considerável expansão do número de órgãos no âmbito Executivo. Até 1939, haviam sido criadas 35 agências estatais; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações. Observe-se que desse total de 21 agências – no mesmo período – dez constituíam empresas do setor produtivo. Tais números, com base até o ano de 1939, podem parecer elevados, porém, se comparados aos dois períodos que serão analisados a seguir, o referente ao nacional-desenvolvimentismo e aquele correspondente aos governos militares, eles são muito baixos. (LIMA JR. 1998, p. 8).

Findado o Estado Novo, a modernização *daspiana* torna-se não só uma forma administrativa, mas um *ethos*. Dessa forma, há uma expansão do insulamento burocrático e da ação interventora do Estado sobre a economia, representados tanto pela criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, quanto pela criação da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), em 1953. Dessa forma, o núcleo estratégico do governo, principalmente aquele vinculado à economia, tornou-se o centro dinâmico da administração pública, possuidor de autonomia e maior flexibilidade, enquanto que a administração direta permanecia associada a ineficiência, lentidão e clientelismo.

Durante o governo Juscelino Kubistchek, foram criadas a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) e a Comissão de Simplificação Burocrática (COSB), sendo

importantes pelos estudos e proposições realizadas. A Cepa, que tinha como função assessorar a Presidência da República em matéria de reforma administrativa, contribuiu para a criação dos Ministérios de Minas e Energia e de Indústria e Comércio. Por outro lado, duas de suas recomendações importantes não lograram êxito: a necessidade de expansão do sistema de mérito e de fortalecimento do DASP, enfraquecido desde a saída de Vargas da presidência da República. Ambas recomendações diziam respeito a um mesmo fenômeno, presente na trajetória da administração pública brasileira: a dificuldade de institucionalização das reformas administrativas e a conseqüente necessidade de apoio e proteção constantes de chefes políticos. Interessante notar que tanto o sistema de mérito quanto o DASP entraram em franca decadência após o fim do Estado Novo, momento em que o principal fiador do projeto de racionalização da administração pública até aquele momento, Getúlio Vargas, deixava o poder. A Comissão de Simplificação Burocrática, por sua vez, responsável por realizar estudos visando revisar estruturas e rotinas de ministérios, suprimir órgãos desnecessários e reagrupar funções, contribuiu mais a nível de elaboração de estudos do que de implementação de reformas. (COSTA, 2008).

A principal chave explicativa da administração pública durante o governo Kubitschek diz respeito a cisão entre administração direta, encarada como sede do clientelismo e das normas rígidas, e a administração indireta, representada pelas autarquias, empresas públicas, institutos. Essas instituições, dotadas de maiores níveis de autonomia, podiam não só contratar sem necessidade de realização de concurso público, como podiam oferecer salários compatíveis com aqueles praticados no mercado, atraindo os melhores quadros para a administração pública indireta. Essa gramática do insulamento burocrático não só representava uma saída simples – a criação de uma segunda via administrativa, ao invés da realização de reformas globalizantes – como também mais segura, em termos de custos políticos. Conforme análise de Geddes (1996), Kubitschek resolveu o grande dilema que assola os políticos latino-americanos por meio do fortalecimento da administração indireta. Frente ao dilema colocado pela difícil decisão de lotear cargos públicos para conseguir apoio político, o que enfraqueceria a capacidade e a eficiência da burocracia e da gestão governamental, ou fortalecer a administração pública por meio da implementação de regras universais e meritocráticas, aumentando assim a capacidade de gestão, afetando, porém, a possibilidade de barganha política, JK valeu-se da estratégia da “segunda via administrativa”.

Dessa forma, aprofundou-se ainda mais o modelo de administração paralela, deixando a responsabilidade da administração do Plano de Metas, carro-chefe do projeto

modernizador proposto pelo governo, sob seu comando. Por outro lado, a administração direta permaneceu sendo utilizada como meio de barganha política, fundamental para a manutenção da governabilidade. Segundo Abrucio e Loureiro (2018, p. 43), o governo civil-militar, instaurado após o golpe de 1964, “procurou resolver esse impasse, por meio do autoritarismo e pelo reforço do poder da tecnocracia, dando maior autonomia as agências insuladas”.

Para compreender a reforma administrativa proveniente do Decreto-Lei nº 200, faz-se necessário abordar, ainda que brevemente, a criação da Comissão Amaral Peixoto, durante o governo João Goulart. Criada com o objetivo de realizar estudos e propostas que embasassem a realização de uma reforma administrativa no país, a comissão tinha como ministro extraordinário o ex-interventor do estado do Rio de Janeiro, Amaral Peixoto. Apesar de sua curta vigência e de não lograr aprovação no Congresso Nacional, a comissão legou um vasto acervo científico-administrativo, influenciando uma série de reformas posteriormente levadas à cabo no país. Na visão de Wahrlich (1974, p. 37), a reforma proposta pela Comissão Amaral Peixoto visava “(...) criar ou aperfeiçoar os instrumentos de pesquisa, previsão, planejamento, direção, execução, coordenação e controle, de que carecia o Poder Executivo para transformar-se em propulsor do desenvolvimento nacional”. Para Lima Jr. (1998), propostas como a da Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal foram importantes para subsidiar reformas administrativas posteriores, principalmente no tocante à flexibilização via administração indireta, como se viu com a promulgação do Decreto-Lei nº 200, em 1967.

Beatriz Wahrlich (1974) chama a atenção para outra importante reforma realizada com objetivos modernizadores, que possibilitou ao Estado o incremento de suas capacidades estatais, principalmente no tocante à capacidade de realização de políticas desenvolvimentistas: a reforma do Ministério da Fazenda, iniciada em fins de 1962 e concluída somente em 1966. Segundo Wahrlich (1974, p. 42), a reforma possibilitou um fortalecimento da União enquanto provedora e coordenadora de recursos financeiros, valendo-se de estratégias como:

Integração [e reforma] do sistema tributário nacional; reestruturação do Ministério da Fazenda; modernização dos métodos e normas de trabalho, com o emprego, inclusive, em larga escala, da automação no processamento de dados fiscais; descentralização dos pagamentos através da rede bancária do País; arrecadação dos impostos pela mesma rede; criação do cadastro de contribuintes (pessoas jurídicas). (WAHRLICH, 1974, p. 42).

Durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário, a aliança civil-militar que tomou o poder por meio de um golpe de estado, em 1964, vinculou-se a uma ideologia antipolítica e tecnocrática, considerando a política partidária como ineficaz, corrupta e clientelista, enquanto que a ação técnica do governo, representada na atuação da alta burocracia estatal, considerada apolítica, científica e eficiente era exaltada. Na visão de Ben Ross Schneider (1994), analisando o processo de industrialização brasileira conduzido pelo Estado e pela tecnocracia estatal, durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário (especialmente pós-1967), o processo de formulação de política públicas foi, em geral, politizada, resultado de uma relação entre fundamentos técnicos e políticos manifestados por coalizões informais, que englobavam “técnico políticos” e grupos sociais específicos. Segundo Cardoso (1974), esse processo possibilitou a constituição dos chamados *anéis burocráticos*, ou seja, canais individualizados de pressão, informação e poder, que possibilitavam uma forma de interação público-privada, em que a burocracia estatal era mobilizada no sentido de garantir acesso de interesses privados no Estado, dando origem a uma forma deletéria de interação, privilegiando grupos e interesses particularistas (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

A Constituição de 1967 promoveu, nas palavras de Costa (2008, p. 851) “(...) uma brutal concentração de recursos nas mãos da União, esvaziando financeiramente estados e municípios, que ficaram dependentes de transferências voluntárias”. Nesse período, as reformas administrativas passaram a fazer parte da agenda governamental, trazendo à tona traços específicos e recorrentes na trajetória administrativa brasileira, como aponta Marcelino (1987):

(...) o modelo clássico de administração, implantado pelo DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, seu grande idealizador e modernizador, praticamente desapareceu a partir de 1964. Nessa época, consolidava-se o modelo chamado “administração para o desenvolvimento”, voltado fundamentalmente para a expansão do Estado na vida econômica e social e para a descentralização das atividades do setor público, tendo como premissas básicas a substituição de funcionários estatutários por celetistas (...) e a criação de entidades de administração indireta para a realização da intervenção econômica do Estado. (MARCELINO, 1987, p. 11)

Seis meses após o golpe civil-militar, o governo do general Castello Branco determinou a criação da Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (COMESTRA), presidida pelo Ministro-Extraordinário para o Planejamento e Coordenação

Econômica, Roberto Campos. Em um contexto onde a planificação estatal era considerada fundamental para a geração de desenvolvimento, é paradigmático o fato de que a Comissão Especial estava subordinada ao principal ministério do novo governo, o que indica a importância adquirida pelo tema da reforma administrativa. Ao final dos trabalhos, a comissão entregou ao ministro Campos o chamado “Anteprojeto de Lei de Reforma Administrativa”, documento que embasou a elaboração do Decreto-Lei nº 200/1967. (LIMA JR., 1998). Interessante notar que tanto a reforma *daspiana* quanto a reforma promovida pelo Decreto-Lei nº 200 foram realizadas em momentos de centralização autoritária.

O Decreto-Lei nº 200 instituía que a administração pública devia ser pautada sobre princípios como planejamento, coordenação, descentralização e controle. Para tanto, estabelecia uma distinção entre a administração direta (representada pelos ministérios e demais órgãos subordinados a Presidência da República) e a administração indireta (representada pelas autarquias, empresas públicas, fundações e sociedade de economia mista). A reforma administrativa também previa formas de controle interno e externo, normatizações a respeito da contratação de bens e serviços e sobre as atividades da administração pública (WAHRLICH, 1974; COSTA, 2008).

Segundo Wahrlich (1974), a reforma possuía como princípios norteadores: a) o planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; b) expansão das empresas estatais, fundações e autarquias, ou seja, da administração indireta como um todo; c) fortalecimento e expansão do sistema de mérito; d) diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos; e) composição de dezesseis ministérios.

Uma importante inovação administrativa realizada durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário foi a criação do Sistema Federal de Planejamento, em 1972, responsável pela coordenação, elaboração e acompanhamento da execução de planos e programas de governo, estabelecendo um fluxo de informações imprescindíveis à elaboração de políticas e modernizando a administração pública (REZENDE, 2011). O Sistema Federal de Planejamento abrangia a totalidade da administração pública (direta e indireta), tendo no Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral seu órgão central. Sua criação representou um robustecimento das capacidades estatais para a geração de políticas de desenvolvimento de médio e longo-prazos, fortalecendo as capacidades de planejamento e implementação de políticas. Segundo Fernando Rezende (2011, p. 182): “A concentração de poder nas mãos de um Executivo dotado de uma tecnocracia competente contribuiu para que a intervenção do Estado, apoiada na continuidade de um processo de planejamento, alcançasse praticamente

todos os setores da economia”. Nesse sistema de planejamento eram estabelecidos diretrizes e prioridades, orçamento e recursos. Em cada ministério setorial foi criado órgão de planejamento e orçamento, composta por uma equipe técnica dotada de grande responsabilidade.

Nesse Sistema de Planejamento Federal, o Ministério do Planejamento (e, posteriormente, Secretaria de Planejamento) ocupava espaço central, detendo cinco secretarias extremamente estratégicas para o Executivo federal: a) Secretaria de Planejamento; b) Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF); c) Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa; d) Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (SAREM); e) Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional. Percebe-se que a pasta do Planejamento detinha as capacidades para elaborar planos de governo, o controle e formulação do orçamento, a capacidade de reestruturar a burocracia pública, a articulação entre governo federal, estados e municípios e a cooperação técnica internacional. Além dessas cinco secretarias, o Planejamento também possuía sob sua responsabilidade fundações estratégicas para o desenvolvimento nacional, sendo elas: a) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); b) Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); c) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); d) Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Parte da literatura (LIMA JR., 1998; BRESSER, 2007; COSTA, 2008; ABRUCIO; LOUREIRO, 2018) desconsidera a importância adquirida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para o processo de racionalização e modernização da administração pública brasileira. Idealizado pelo então ministro do Planejamento e Coordenação Econômica, Roberto Campos e criado sob a direção de João Paulo dos Reis Velloso, o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada¹³ (EPEA) foi criado poucos meses após o golpe, segundo registros orais de ex-técnicos e ex-dirigentes da instituição, como o próprio Reis Velloso (D’ARAUJO; FARIAS; HIPPOLITO, 2005). Segundo Reis Velloso (2005), o EPEA havia sido criado com o objetivo de auxiliar o governo na realização de

¹³ O IPEA possuiu diferentes denominações ao longo do tempo, o que simboliza as alterações sobre a missão institucional vivenciadas durante sua trajetória. Fundado como Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, a instituição tem seu nome alterado para Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada, em 1967, por meio do Decreto-Lei nº 200/1967. Por meio do Decreto nº 64.016/1969, a instituição passa a ser denominada Instituto de Planejamento Econômico e Social. Somente em 1990, por meio da Lei nº 8.029, o instituto passa a ser denominado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (CUNHA, 2012). A fim de serem evitadas confusões, a sigla IPEA será adotada em todo o trabalho, sendo pontuados os momentos de alteração da denominação, a fim de se refletir sobre possíveis alterações institucionais.

análises e estudos que contribuíssem para a formulação do planejamento econômico, numa visão de médio e longo prazos.

O EPEA teve participação fundamental na revisão do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), primeiro plano econômico de governo durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário. Com o Decreto-Lei nº 200/1967, a instituição foi robustecida, tornando-se uma fundação pública dotada de grande autonomia, seja pelo fato de ser regida pela Consolidação das Lei Trabalhistas (o que permitia contratar sem a realização de concursos públicos), ou pela grande autonomia e poder financeiro, que permitia a atração de quadros extremamente capacitados. Por meio do Decreto-Lei, o nome da instituição foi alterado para Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA), tendo como funções elaborar estudos, pesquisas e análises com o intuito de auxiliar no projeto de planificação do desenvolvimento econômico e social, como também realizar e manter intercâmbios com instituições de ensino e pesquisa nacionais e internacionais.

Durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário, o IPEA vivenciou diferentes momentos e exerceu diferentes funções, desde auxiliar na elaboração do orçamento e dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), capacitar servidores da administração pública federal por meio do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico – CENDEC/IPEA, atuar como *institutional builder*, auxiliando diretamente na criação de ministérios, conduzir missões de cooperação técnica internacional (como aquelas firmadas com os Estados Unidos por meio do *United States Agency for International Development* (USAID), ou servindo como uma espécie de “celeiro técnico” do governo, dada a *expertise* de sua burocracia, em um contexto onde a administração direta, era marcada pela baixa formação técnica de seus quadros.

Nesse sentido, a criação do IPEA representou um incremento das capacidades estatais do governo federal, provendo o Estado com uma burocracia de altíssimo nível, o que representa o fortalecimento das capacidades burocráticas em um contexto em que o Estado despontava como ator legítimo e essencial para a geração de desenvolvimento, sob o signo do projeto de modernização autoritária. O IPEA caracteriza-se como um dos instrumentos mais refinados do projeto desenvolvimentista, pois congrega a função *daspiana* de desenvolver a formação de uma burocracia capacitada no governo federal, como também congrega a função de pensar criticamente o processo de desenvolvimento, herdando da tradição da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos a preocupação com a performance econômica, os pontos de estrangulamento da economia, os instrumentos necessários à superação do

subdesenvolvimento, o que se efetivou no IPEA por meio da participação direta na elaboração de planos de governo, função historicamente associada aos Conselhos Técnicos do Executivo federal.

Durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário, a gramática do insulamento burocrático encontrou seu apogeu, materializando-se na expansão de empresas públicas e agências, conforme aponta Lima Jr. (1998, p. 14):

No período autoritário militar, para finalizar, foi extremamente acentuada a expansão do Estado, quer no que se refere ao número de agências criadas, quer no que diz respeito ao número de empresas estatais estabelecidas: no primeiro caso, foram 68 agências, de um total de 120, abrangendo o período 1945-1975. Já no caso das empresas públicas, de um total de 440, abrangendo o período 1939-1983, foram criadas 267 entre 1964 e 1983.

Segundo Abrucio e Loureiro (2018, p. 44), as crises econômicas contribuíram para expor as contradições do projeto de desenvolvimento até então em voga, enfraquecendo a ideologia tecnocrática e levantando questionamentos sobre o projeto de modernização em curso:

O modelo do decreto-lei levou ao paroxismo o componente tecnocrático que estava presente desde o DASP. É bem verdade que conseguiu ampliar a ação estatal em prol do desenvolvimentismo, mas quando perdeu a base econômica e o apoio político teve toda a sua concepção colocada em questão. A própria ideologia da superioridade da técnica sobre a política, central no discurso dos militares, foi refutada pelas mazelas autoritárias e pelo necessário apoio que teve de buscar crescentemente nas oligarquias regionais (...).

Conforme apontam Abrucio e Loureiro (2018), a Constituição de 1988 é considerada o principal marco institucional da redemocratização. O modelo constitucional outorgado tem, segundo os autores, orientado o debate público e a ação estatal nos últimos vinte e cinco anos, ainda que tenha sofrido reformas significativas em seus artigos. Em termos administrativos, a Constituição Federal/1988 fundou uma nova ordem legal, pautada em cinco aspectos gerais, sendo eles: a) criação de regras favorecendo uma maior profissionalização do serviço público, dentre elas, a universalização do concurso público; b) adoção de mecanismos visando a democratização do Estado, como a reconstrução do Ministério Público e a Lei de Acesso à Informação (LAI); c) universalização dos direitos de cidadania, onde o Estado se compromete a garantir a todos cidadãos acesso aos serviços públicos; d) ampliação dos

setores e das políticas públicas consideradas dever do Estado, em consonância com a universalização de direitos de cidadania; e) proposição da descentralização política, financeira e administrativa em favor de estados e municípios. Na visão de Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018), as mudanças institucionais ocorridas no Brasil após a outorga da Constituição de 1988 configuraram um novo modelo de funcionamento do Estado, denominado de “governança democrática”. Apesar da manutenção de certos resquícios da gramática do insulamento burocrático, principalmente no tocante a ausência de um padrão meritocrático de seleção de servidores para os cargos-chave da administração pública, a construção de um modelo de governança democrática estaria reconfigurando as instituições de modo que estariam sendo criadas regras formais e informais que influenciam a articulação de interesses, tornando tanto o processo político, quanto o comportamento da burocracia, mais democráticos.

Um importante marco advindo com a Constituição Federal de 1988 e implementado apenas em 1990, pelo governo Collor, diz respeito ao Regime Jurídico Único, que causou profundos efeitos sobre a administração pública federal. Segundo Costa (2008, 858), a instituição de um regime jurídico comum a todos os servidores públicos tinha como princípio “reduzir as disparidades entre administração central e a descentralizada”, visando eliminar a flexibilidade que dispunha a administração indireta, associando-a a abusos e ineficiência. Dessa forma, “engessava-se” o setor dinâmico da administração pública em prol de mecanismos de controle e procedimentos idênticos aos da administração direta. O Regime Jurídico Único transformou abruptamente milhares de servidores públicos celetistas em servidores estatutários, regidos pelo Estatuto dos Servidores Públicos Civis. Essa transformação jurídica contribuiu, segundo Costa (2008, p. 859) para um “crescimento vegetativo e fora de controle das despesas com pessoal, criando sérios obstáculos ao equilíbrio das contas públicas e aos esforços de modernização administrativa em todos os níveis de governo”.

Durante o governo Collor, a administração pública sofreu um duplo processo de deterioração: a) por meio de uma agenda neoliberal, que propugnava a redução do Estado via desestatização e redução da administração pública, o governo Collor extinguiu órgãos, realizou fusões em ministérios (como a criação do “super” ministério da Economia), demitindo servidores e reduzindo salários; b) sob o mote de “combate ao marajás” do funcionalismo público, Collor contribuiu para a criação de um sentimento de desprestígio e desconfiança em relação ao serviço público, afetando não só burocracia em termos materiais,

como em termos culturais, no tocante ao reconhecimento social (LIMA JR., 1998; COSTA, 2008).

Ironicamente, o governo Collor, que enfrentou uma série de denúncias de corrupção e forte crise econômica, havia prometido uma renovação política em nome da moralidade, mas acabou praticando, segundo Costa (2008, p. 861), o “velho sistema de concessões políticas para atrair apoios, desmembrando e criando ministérios”. Portanto, seu governo, ao realizar um desmanche da administração pública contribuiu para o enfraquecimento das capacidades burocráticas, potencializada pela diminuição de concursos públicos e pela aposentadoria e demissão de milhares de servidores públicos federais, acarretando uma redução da capacidade do Estado de elaborar e promover políticas públicas de maneira infra-estrutural (MANN, 2005).

Em resposta a esse contexto, desenvolveu-se a chamada Reforma Gerencial do Estado, considerada um importante marco na trajetória da administração pública brasileira. O governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) defendeu a necessidade de realização de reformas constitucionais e na estrutura do Estado, propondo, dentre elas, uma reforma administrativa. A criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, representou o início desse processo reformista, sendo nomeado ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), documento que embasou a elaboração da Reforma Gerencial, partia do pressuposto de que a crise latino-americana era, na verdade, uma *crise de Estado*. Para tanto, seriam necessárias uma série de reformas visando o reordenamento do Estado e das políticas públicas, tais quais: a) ajuste fiscal duradouro; b) realização de reformas orientadas para o mercado; c) reforma da Previdência Social; d) reforma do aparelho do Estado, visando fortalecer a governança, ou seja, a capacidade do Estado em promover serviços públicos de qualidade; e) inovação no tocante aos instrumentos de política social (COSTA, 2008).

A Reforma Gerencial contrapunha-se a certos aspectos da Constituição de 1988, criticando o Regime Jurídico Único, que limitava e constrangia a administração pública por meio da rigidez e da ineficiência, e o papel assumido pelo Estado como provedor direto de serviços públicos, propondo que o Estado assumisse um papel regulador e que realizasse, progressivamente, uma descentralização vertical das funções executivas, no tocante a prestação de serviços sociais e de infraestrutura, contribuindo para a municipalização de um leque de políticas públicas. Na visão de Lima Jr. (1998), a reforma gerencial brasileira inspirava-se na reforma administrativa inglesa realizada durante o governo de Margaret

Thatcher, chamando atenção para as graves distorções dela decorrentes. Na visão de Abrucio, Pedroti e Pó (2010), a Reforma Gerencial, mesmo propondo um novo modelo de administração pública, contraditoriamente possibilitou o aperfeiçoamento do modelo weberiano no Brasil, principalmente no tocante à profissionalização do serviço público, mas contribuiu também para o desenvolvimento de um novo modelo de gestão pública, com a introdução de espaços públicos não-estatais, representados pelas “organizações sociais” (OSs) e “organizações da sociedade civil de interesse público” (OSCIPs), sendo o gérmen das parcerias público-privadas. Segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 60):

O campo das críticas à Constituição de 1988 fica claro nas Emendas nº 19 e 20. Essas medidas propostas pela Reforma Bresser definiram tetos para o gasto com funcionalismo, alterações no caráter rígido e equivocado do regime jurídico único, introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo e a maior abertura para o controle do Estado pela sociedade. Tais mudanças constituíram-se em peças essenciais na criação de uma ordem jurídica que estabeleceu parâmetros de restrição orçamentária, de otimização das políticas e democratização da gestão pública.

Palotti e Freire (2015) chamam a atenção para a adoção de aspectos gerenciais que modificaram o regime dos servidores públicos, como a retirada da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único do texto constitucional, o que, a priori, possibilitaria a existência de vínculos contratuais regidos pela CLT na composição do quadro administrativo público. Além disso, o período probatório de três anos, para que a estabilidade funcional seja adquirida pelo servidor, e a adoção de critérios de desempenho e eficiência, enquanto variáveis na análise da conduta profissional do servidor, foram inseridas no texto constitucional.

A Reforma Bresser, segundo Costa (2008), tentou inaugurar uma nova forma de administração pública, denominada administração gerencial, focando a flexibilidade e a eficiência na prestação de serviços públicos, centrando o controle mais sobre os resultados do que sobre os processos. Importante destacar a definição de diferentes níveis de atuação do Estado, decorrentes da Reforma: a) Estratégico: responsável por formular, supervisionar e avaliar implementação de políticas públicas; b) Descentralizado: responsável por executar políticas e realizar atividades específicas, como as de regulação e fiscalização; c) Funções não-exclusivas do Estado: onde são elencadas uma série de funções que podem ser exercidas por organizações estatais ou a própria sociedade civil (ONGs, OS, OSCIPs), como a gestão de hospitais, escolas, centros culturais, centros de pesquisa, etc.

Apesar da importância política adquirida pela Reforma Bresser, ela foi aprovada sofrendo alterações, como frisam Abrucio, Pedroti e Pó (2010), realizadas por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, onde os aspectos financeiros pareceram sobrepujar os aspectos gerenciais, demonstrando a força da equipe econômica do governo, que obteve poder de barrar a inserção de inovações institucionais. Apesar disso, a Reforma Gerencial logrou reestruturar a organização administrativa e as carreiras do Estado, contribuindo para organização e publicização de informações sobre o funcionalismo público, atitude considerada importante por Abrucio e Loureiro (2018), no sentido de incrementar as capacidades burocráticas extremamente afetadas durante o governo Collor.

Ao final da década de 1990, inicia-se um processo de recentralização, pautado no estabelecimento da coordenação federativa, onde o Estado passa a coordenar a elaboração de políticas públicas, em um processo denominado por Arretche (2012) como *descentralização dirigida*. Nesse processo de coordenação de políticas, a União repassa recursos aos municípios mediante vinculação a políticas, processos de execução e formas de monitoramento específicos. Assim, o governo federal passa a ter maior controle sobre as decisões e o processo de formulação de políticas, enquanto, os municípios permanecem protagonistas no processo de implementação das políticas públicas, configurando-se uma distinção entre os processos de *policy decision making* e *policymaking*.

Segundo Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018, p. 73), dois momentos recentes são considerados contrastante quanto à administração pública federal, afetando diretamente a capacidade burocrática do Estado:

O primeiro, entre 1989 e 2003, de enxugamento, influenciado pela intensificação de privatizações de empresas estatais (em especial nos anos 1990) e de terceirizações de serviços auxiliares no serviço público, bem como pelas reformas previdenciárias, que culminaram no aumento do quantitativo de aposentadorias. O segundo, de recomposição, resulta não apenas em um aumento no quadro funcional civil, de 480 mil para 615 mil, entre 2003 e 2014, mas também na diversificação nos ingressos, incluindo novas carreiras, em áreas como infraestrutura, política social e regulação.

Segundo os autores, durante o novo-desenvolvimentismo (2003-2014), percebe-se a realização de movimentos que visam incrementar a capacidade burocrática do governo federal, como: a) o processo de recomposição do funcionalismo público, por meio da realização de novos concursos público; b) o processo de recomposição salarial, evidenciado principalmente durante o período de maior crescimento do Produto Interno Bruto (2004-

2010); c) o processo de elevação no nível de escolaridade que, a nível teórico, tende a elevar a produtividade da administração pública federal; d) disseminação de escolas técnicas de governo, objetivando o processo de capacitação contínua de servidores, contribuindo para o processo de profissionalização da função pública; e) modelo híbrido adotado pelo governo federal para a ocupação de cargos comissionados, mesclando servidores públicos concursados com profissionais de fora do serviço público, ainda que os cargos comissionados (inclusive os mais altos e bem remunerados) sejam majoritariamente ocupados por burocratas de carreira (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Percebe-se, portanto, que em anos recentes, duas agendas presidenciais afetaram consideravelmente a administração pública federal, ainda que de maneiras distintas. Essas agendas, representadas pelos governos FHC (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), trazendo diferenças básicas sobre a concepção da ação do Estado nos processos de geração de desenvolvimento, parecem afetar, conseqüentemente, as capacidades estatais, e especificamente, as capacidades burocráticas do governo federal. Tendo essa questão em mente, faz-se necessário analisar uma instituição *sui generis* na administração pública brasileira, uma expertise responsável por pensar criticamente o desenvolvimento nacional, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

CAPÍTULO 2 A TRAJETÓRIA DO IPEA: DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO AUTORITÁRIO AO NOVO-DESENVOLVIMENTISMO (1964-2014)

A trajetória histórica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada mescla-se com a trajetória oscilante do planejamento estatal no Brasil, que experimentou distintas fases, tais quais: a) nacional-desenvolvimentismo, em suas fases democrática e autoritária; b) crise do velho desenvolvimentismo *pari passu* ao agravamento da crise econômica brasileira; c) momento de crise das ideias de planejamento e desenvolvimento nacional, onde a crítica ao papel ativo do Estado desembocou em um processo de reformas orientadas ao mercado, configurando um período de orientação neoliberal no Brasil; d) momento de recuperação do papel indutor e coordenador do Estado nos processos de geração de desenvolvimento, configurando uma recuperação do ativismo estatal e uma reinterpretação da ideia de desenvolvimento nacional, configurado no período novo-desenvolvimentista.

Afirma Carlos Pinho (2016) que o conceito de planejamento envolve múltiplas dimensões, sendo ideologia, enquanto “modelo de ação” e manifestação de processos e disputas ideacionais no seio da sociedade; construção institucional, enquanto processo de criação de instrumentos capazes de implementar o projeto em questão; construção de agenda, elencando temáticas e questões que deverão ser discutidas e negociadas, sendo trazidas ao debate nacional. Sendo assim, a inclinação ideológica do Estado quanto à definição e conceituação do que é planejamento, desenvolvimento, e quais são as ferramentas, políticas e caminhos necessários para alcançá-los, apresentam-se como questões fundamentais para a compreensão das transformações institucionais experimentadas pelo IPEA durante os anos, uma vez que são questões que afetam tanto as capacidades estatais, em geral, quanto as capacidades burocráticas, em particular.

A burocracia pública brasileira, conforme aponta Loureiro (1997), possui como marca distintiva a falta de continuidade das instituições. Dessa forma, o IPEA pode ser considerado uma instituição longeva (conta no ano de 2019 com mais de meio século de existência), possuidora de uma missão singular – assessorar tecnicamente a elaboração e implementação de políticas públicas, abrangendo seu campo de atuação sobre diferentes áreas do governo e sobre diferentes campos temáticos –, o que a torna um importante campo da burocracia pública, estratégica para o incremento das capacidades burocráticas do Estado.

Autores como Cunha (2012) e Nunes (2017) apontam para a dificuldade de recuperação da trajetória institucional do IPEA, destacando a ausência de informações ou a existência de ambiguidades no tocante a seus documentos oficiais, cenário em que a história oral adquire importância significativa. Apesar de longa, a instituição carece de uma maior preocupação quanto à preservação de sua memória, fato recorrente em diversas instituições no país. Outra informação relevante sobre a dificuldade de recuperação da trajetória histórica da instituição diz respeito à pequena quantidade de obras encontradas que versam, especificamente, sobre seu percurso institucional. O presente levantamento tem como base os trabalhos de Loureiro (1997), Barbosa (2012, 2015), Cunha (2012), D'Araujo, Farias e Hippolito (2005), Cardoso Jr. (2014), Nunes (2017) e Teixeira e Lobo (2018), além de informações colhidas em trabalhos e documentos da própria instituição, bem como informações disponíveis em seu site (<ipea.gov.br>).

Conforme apontado anteriormente neste trabalho, o IPEA é uma instituição de longa duração. Ao longo da trajetória nacional, a política brasileira, o desenho atribuído ao Estado e os projetos de desenvolvimento vivenciaram diferentes momentos e interpretações. Não é de se causar espanto, portanto, que a própria instituição, dado seu perfil e atribuições, tenha vivenciado alterações em sua estrutura e *modus operandi*, podendo ter atuado de distintos modos ao longo desse processo histórico. Nas próximas duas seções serão apresentadas, de maneira sucinta, a correlação entre a existência do IPEA e os momentos políticos em que ele está inserido, especificamente:

a) o momento burocrático-autoritário, durante regime civil-militar, até o processo de redemocratização;

b) o reposicionamento do IPEA a partir da redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988; o momento de enfraquecimento das capacidades estatais durante o governo Collor; os momentos de influência da agenda neoliberal, durante os governos FHC (1995-2002), e da agenda novo-desenvolvimentista, durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014).

2.1 Do ápice à crise do planejamento burocrático-autoritário: o processo de empoderamento e enfraquecimento do IPEA (1964-1985)

O primeiro momento, considerado por técnicos da instituição como o período áureo do IPEA (LOUREIRO, 1997; BARBOSA, 2012; CUNHA, 2012; Cardoso Jr., 2014), deu-se sob a primeira década da ditadura civil-militar brasileira, em um contexto de centralização política autoritária, onde os técnicos adquiriram grande influência sobre o governo federal e sobre o planejamento estatal, como explicam Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 47):

Com o golpe de 1964, os militares assumiram o poder e exerceram-no de forma autoritária, embora tenham procurado, em maior ou menor medida ao longo do período, apoio em parcelas da elite política e social para legitimar sua autoridade. O principal instrumento de legitimação simbólica, além de um patriotismo difuso e do discurso anticomunista, advinha de uma ideologia antipolítica e tecnoburocrática, a partir da qual o regime se definia como um instrumento “modernizador” do país. É por essa razão que a administração pública federal ganhou especial destaque no período.

Segundo Maria Rita Loureiro (1997), as origens do IPEA remontam ao final do governo João Goulart, momento em que foi criada a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES), entidade privada que objetivava realizar estudos para o desenvolvimento de planos de governo, composta por intelectuais e políticos como Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen e João Paulo dos Reis Velloso. A ideia de se criar uma agência governamental de planejamento, segundo Loureiro (1997, p. 213),

(...) já havia sido objeto de várias discussões de Roberto Campos e Octavio Gouveia de Bulhões com dirigentes da Fundação Getúlio Vargas e altos funcionários do governo americano, tais como o embaixador Lincoln Gordon e o diretor da USAID [*United States Agency for International Development*] no Brasil.

A obra *IPEA 40 Anos – uma trajetória voltada para o desenvolvimento* (D’ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005), reúne um conjunto de depoimentos de quadros históricos, ex-técnicos e ex-presidentes, tornando-se fonte imprescindível para o estudo da instituição. Na recuperação da trajetória institucional, a história oral atua como importante fonte para a compreensão de distintas narrativas e para a elucidação de certas questões que, devido à ausência de fontes documentais, permanecem um tanto quanto obscuras. De acordo com esses depoimentos, o IPEA foi criado no âmbito do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, a pedido de Roberto Campos, nomeado Ministro do Planejamento após o golpe civil-militar e a consequente cassação dos direitos políticos de Celso Furtado (que ocupava a pasta durante o regime democrático), durante o governo do Gen. Humberto Castelo

Branco. Fundado como Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – EPEA, a instituição localizava-se na cidade do Rio de Janeiro.

Roberto Campos é considerado o patrono da instituição, enquanto João Paulo dos Reis Velloso, seu primeiro dirigente, é considerado um dos pais fundadores, responsável pela estruturação e robustecimento da instituição. O EPEA foi instituído pela Portaria nº 81, de 10 de setembro de 1964, apresentando como finalidades:

- a) realizar estudos econômicos especializados; b) coordenar com o Ministério as missões internacionais de cooperação técnica, proporcionando-lhes os meios técnicos de trabalho indispensáveis; c) colaborar com os demais setores do Ministério; d) manter a colaboração e intercâmbio com outras entidades públicas e privadas, que se dediquem a estudos e pesquisas de natureza econômica; e) colaborar na execução do Programa de Ação Econômica do Governo, promovendo a articulação de medidas visando à estruturação de programas complementares e incumbindo-se de tarefas de caráter eminentemente técnico-aplicado. (BRASIL apud CUNHA, 2012, p. 28).

Criada durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário, a instituição possui duas importantes chaves interpretativas que derivam do contexto de sua fundação e que acarretam uma influência sobre sua trajetória (*path dependency*): a chave da *tecnoburocracia* e do *insulamento burocrático*. Durante a década de 1940, desenvolveu-se, no Brasil, um pensamento no qual a política foi associada ao clientelismo e a irracionalidade (SOUZA, 1976; NUNES, 2003). Nesse sentido, desde a década de 1950 os técnicos, especialmente os economistas, passaram a ser caracterizados como a face “pura” e “neutra” da ciência, sendo legitimados, principalmente após o golpe civil-militar de 1964, como os responsáveis pela elaboração de políticas públicas “eficientes” e voltadas à “racionalidade”. Bresser (2007, p. 10) frisa que “A distinção entre os burocratas ou “técnicos”, que seriam competentes e estariam identificados com a racionalidade e a eficiência, e os “políticos”, que seriam clientelistas e despreparados, é uma ideologia tecnoburocrática”. Nesse sentido, afirma Nunes (2017, p. 55) que o nacional-desenvolvimentismo autoritário promoveu ideologicamente uma “cisão” em relação as categorias de *técnica* e *política*, sendo essa “cisão” um dos condicionantes do tipo de trabalho desenvolvido pelo IPEA, desde sua criação.

Com a emergência do desenvolvimentismo no Brasil, o problema da construção de um projeto nacional encontra no planejamento econômico sua resposta, tornando-se chave explicativa seja da vida social, seja do atraso da nação, possibilitando uma grande influência dos economistas sobre o governo e o processo de elaboração de políticas públicas.

De acordo com Loureiro (1997, p. 205), a noção de legitimidade, “(...) entendida aqui como o reconhecimento e a aceitação (pelos meios políticos, pela mídia e pela sociedade mais ampla) do economista como ator político”, capaz de produzir diagnósticos e oferecer soluções aos problemas econômicos do país, contribuiu para sua atuação como interlocutor político, tornando-se parte integrante da elite dirigente do país. A autora chama atenção para a influência dos economistas sobre o pensamento político no Brasil, traço fundamental do pensamento econômico brasileiro:

(...) o pensamento econômico no Brasil sempre esteve estreitamente ligado aos temas políticos, aos debates ideológicos e às demandas práticas emanadas das políticas governamentais. Em outras palavras, o economista no Brasil, para o bem ou para o mal, nunca foi um cientista fechado nas chamadas “torres de marfim” dos meios acadêmicos. Ao contrário, sempre correu o risco de “sujar as mãos”. Nesse sentido, a economia brasileira foi sempre uma Economia Política. (LOUREIRO, 1997, p. 12).

Não é de se estranhar, portanto, o perfil econômico atribuído ao EPEA e sua influência sobre o planejamento estatal. Outra importante atribuição adquirida pela instituição dizia respeito à coordenação de missões técnicas estrangeiras no Brasil, onde destacam-se as missões estadunidenses, realizadas com o objetivo de auxiliar no processo de capacitação técnica da alta burocracia pública. Em tempos de Guerra Fria, o governo dos Estados Unidos, por meio da Aliança para o Progresso e de órgãos como o USAID (*United States Agency for International Development*), buscou estabelecer programas de cooperação com países latino-americanos, objetivando promover o desenvolvimento e afastar o risco de implantação de um regime comunista em algum dos países da região. Nesse contexto, destaca-se o convênio firmado entre o EPEA e a Universidade da Califórnia/Berkeley, que possibilitou a vinda de pesquisadores estrangeiros ao Brasil, marcadamente economistas, tais quais: Albert Fishlow; Samuel Morley; Joel Bergsman; Howard Ellis; Willy Van Ryckingham (FISHLOW, 2005, p. 50-51). Esses acordos de cooperação também contribuíram para que técnicos do IPEA realizassem pós-graduação em universidades estrangeiras, das quais destacam-se as universidades da Califórnia/Berkeley e de Londres, “(...) nas quais se formaram inúmeros doutores, então técnicos do instituto” (D’ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005, p. 17).

Nesse período, o recrutamento dos técnicos do EPEA deu-se por meio de indicação de dirigentes da instituição, como Reis Velloso. Formou-se um quadro técnico majoritariamente composto por economistas e engenheiros, muitos dos quais haviam se graduado ou pós-graduado em instituições internacionais. É interessante lembrar que, durante

o período em questão, os cursos de Economia no país ainda eram incipientes. Somente durante as décadas de 1950-1970 os cursos universitários se tornaram o principal caminho de formação de economistas, dado que, antes desse período, órgãos do governo como Superintendência da Moeda e Crédito do Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Conselho Federal de Comércio Exterior, atuavam como uma espécie de “escola prática” do saber econômico. Segundo Loureiro (1997), as instituições de pesquisa aplicada, tais quais o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas e o próprio IPEA, contribuíram significativamente para a formação dos economistas e a institucionalização da Economia, enquanto campo científico específico, no Brasil (LOUREIRO, 1997).

Quanto ao contexto de fundação do IPEA e de seu período de robustecimento, Cunha (2012) e Nunes (2017) chamam a atenção para a existência de um “mito de pluralidade” de ideias, propagado por atores estratégicos da instituição, como Reis Velloso, onde o IPEA aparece caracterizado como instituição *apolítica*, orientada pela precisão e excelência técnica, congregando profissionais com diferentes concepções político-ideológicas, o que seria um traço *sui generis* dado o cenário de fechamento político, torturas e perseguições. Porém, Cunha (2012) interpreta a ideia de pluralidade como uma proteção frente ao cenário de incertezas e ataques, que não quer dizer, necessariamente liberdade ou pluralismo de ideias, uma vez que o próprio o regime ditatorial impunha um limite claro que balizava quais ideias eram permitidas, e quais não eram, no jogo político de então. O próprio recrutamento, baseado em relações e contatos pessoais, contribuía assim para a existência de certo padrão no perfil técnico da instituição, seja ele definido pela formação em determinada área, como Economia, ou pela formação (principalmente a nível de pós-graduação) em universidades estrangeiras. Percebe-se que, para além das discordâncias, os técnicos da instituição partilhavam uma trajetória, um conhecimento específico, abordagens ou metodologias, criando uma comunidade epistêmica que partilhava certos valores comuns (CUNHA, 2012; NUNES, 2017).

A tese de proteção, proposta por Cunha (2012), parece encontrar guarida na trajetória da administração pública brasileira, uma vez que a gramática do insulamento burocrático se aprofundou significativamente durante os períodos de maior influência do projeto desenvolvimentista. Conforme apontam Geddes (1996), Nunes (2003), Costa (2008) e Abrucio e Loureiro (2018), a criação de um sistema institucional sincrético de administração pública, onde conviviam diferentes gramáticas como insulamento burocrático e clientelismo,

contribuiu para a não institucionalização de um modelo weberiano de burocracia no Brasil. Dessa forma, até mesmo a administração indireta, marcada pelo signo da autonomia e da eficiência, dependia da proteção e apoio constantes de líderes políticos, para que mantivessem resguardadas suas características essenciais.

No bojo da reforma administrativa realizada pelo Decreto-lei nº 200/1967, o então Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA) robusteceu-se, sendo transformado em fundação pública, tendo seu nome alterado para Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada – IPEA¹⁴. Durante esse período, o IPEA vivenciou um duplo processo de expansão, possibilitado por:

a) criação de novas estruturas dentro da instituição, como o Centro de Treinamento e Pesquisa para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC), em 1967; o Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH), em 1968; o Instituto de Programação e Orçamento (INOR) e os Institutos de Planejamento (IPLAN) e de Pesquisa (INPES), também em 1970.

b) Crescimento do corpo técnico e influência sobre o desenvolvimento de planos de governo, como o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG – 1964-1966), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (Plano Decenal – 1967-1976), Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED – 1968-1970), Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), dentre outros.

De um lado, a criação do CNRH representa o empoderamento do IPEA sobre a elaboração do orçamento dos ministérios setoriais das áreas de saúde, educação e emprego (BARBOSA, 2012), sendo considerado a matriz dos grupos de pesquisa sobre temas sociais na instituição (CUNHA, 2012). De outro, a criação do INOR representa o empoderamento do IPEA sobre a coordenação e supervisão da elaboração do Orçamento da União, sendo que o diretor do INOR também ocupava o cargo de secretário da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF). A criação do CENDEC ilustra, de maneira clara, a influência do IPEA para o processo de modernização da burocracia pública brasileira, uma vez que a instituição era

¹⁴ Ao longo de sua trajetória, o IPEA possuiu diferentes denominações, que indicam certas alterações vivenciadas pela instituição no que toca a sua finalidade e missão. Criada como Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), a instituição passa ser denominada Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA), em 1967. A partir desse momento, a sigla IPEA sempre permanecerá, ainda que tenham acontecido alterações no nome da instituição. Em 1969, a instituição passou a ser denominada Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), nome que perdurou até o início da década de 1990. Em 1990, a instituição teve seu nome alterado para Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), denominação que perdura até hoje.

responsável por oferecer cursos de capacitação em planejamento econômico e social para técnicos das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), conforme aponta Loureiro (1997). Essas instituições *ipeanas* indicam a importância estratégica adquirida pelo IPEA dentro do Sistema Federal de Planejamento.

Durante a década de 1970, dois importantes acontecimentos passaram a determinar certa *path dependence* sobre o IPEA:

a) a divisão das funções do IPEA, por meio da criação do Instituto de Planejamento (IPLAN) e do Instituto de Pesquisa (INPES), em 1970;

b) transferência da sede do IPEA para a capital federal, Brasília, formalizada em 1976, separando geograficamente o IPLAN, sediado em Brasília, do INPES, que permaneceu no Rio de Janeiro.

Essa divisão em dois institutos, realizada não só legalmente, como também fisicamente, representou a segmentação de papéis e funções no IPEA, onde o IPLAN (Brasília) passa a ser associado a pesquisa aplicada, ou seja, ao assessoramento direto dos *policy makers*, enquanto que o INPES (Rio de Janeiro) passa a ser associado a criação de modelos macroeconômicos e a realização de pesquisas com teor mais acadêmico, conforme apontam Barbosa (2012, 2015), Cunha (2012) e Nunes (2017).

Com o choque do petróleo, em 1973 e as consequentes diminuições do ritmo de crescimento, aumento da inflação, crise cambial e déficits comerciais do país, o “milagre” econômico passou a mostrar sua faceta menos divina, afetando consideravelmente a chave do planejamento estatal, redirecionando as políticas econômicas do governo. O II PND (elaborado em 1974, visando planejar o desenvolvimento no período 1975-1979) é considerado um marco nesse redirecionamento, sendo o último documento pautado no planejamento de médio e longo prazos do nacional-desenvolvimentismo autoritário. Cunha (2012) afirma que os documentos de planejamento pós-II PND apresentam claramente um enfraquecimento das capacidades estatais, sendo menos propositivos e mais explanatórios.

Durante o governo de Ernesto Geisel, o Ministério do Planejamento foi transformado em Secretaria de Planejamento (SEPLAN), diretamente vinculada à Presidência da República. Na visão de Rezende (2011), essa alteração reforçava a posição central exercida pela pasta do Planejamento. O autor defende que o período abarcado pelo II PND “pode ser visto como aquele em que o planejamento governamental atingiu o auge de sua influência na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento econômico e social”. Por outro

lado, durante o início da década de 1980, o sistema de planejamento se enfraqueceu significativamente, em função do segundo choque do petróleo e o consequente agravamento da situação econômica nacional, incapaz de manter o ritmo de investimentos da década anterior, contribuindo para que o III PND (1980-1985) se caracterizasse com um documento meramente formal, que não se concretizou enquanto projeto nacional (REZENDE, 2011).

Esse redirecionamento afetou consideravelmente o IPEA, que inicia um processo de crise institucional que se agravou durante o período de redemocratização. Outro importante marco para o enfraquecimento do IPEA, segundo a literatura (D'ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005; BARBOSA, 2012; CUNHA, 2012), diz respeito à saída de João Paulo dos Reis Velloso da pasta do Planejamento e a nomeação de Delfim Netto, em 1979. Durante a gestão Delfim, o IPEA deixou de participar do *policymaking process*, conforme apontamento de ex-técnicos da instituição, que afirmam que Delfim Netto não valorizava o trabalho e a forma de atuação da instituição. Assim, findou-se o período considerado áureo, tanto para o IPEA quanto para o planejamento estatal, segundo ex-técnicos da instituição (D'ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005).

Durante as décadas de 1970-1980, duas longas gestões marcaram a trajetória do Ministério do Planejamento/Seplan: Reis Velloso, durante o período 1970-1979; Delfim Netto, durante o período 1979-1985. Como dito anteriormente, a gestão Delfim Netto representa um marco do aprofundamento da crise institucional vivenciada pelo IPEA, demarcando um período de demissões na instituição e o enfraquecimento, tanto da ideia, quanto da prática de planejamento estatal, afetando o tema do desenvolvimento dentro do governo e do IPEA (BONELLI, 2005). Contrastando as gestões Reis Velloso e Delfim Netto, Loureiro (1997, p. 216-217) afirma que:

Por um lado, pode-se indicar a visão de Velloso, construída em um quadro de extremo centralismo decisório, fundamentada em crença fervorosa nas possibilidades de produção de ideias estratégicas para a nação, por parte de um órgão governamental (...). Assim, a crença de Velloso levou-o não só a prestigiar o IPEA, mas sobretudo a considerar os estudos aí efetuados como *inputs* fundamentais para a elaboração das políticas econômicas e sociais sob sua direção. Por outro lado, a visão de Delfim Netto era bastante cética a esse respeito. Ao contrário de Velloso, Delfim Netto descaracterizou o IPEA como órgão formulador de políticas econômicas.

Segundo Loureiro (1997), durante o início da década de 1980 teria emergido uma “profunda crise institucional” no IPEA, confluência de fatores como a crise do planejamento

estatal, enfraquecimento da economia, crise do Estado e a emergência do discurso neoliberal. Faz-se necessário destacar que a incidência da crise institucional afetava de maneira distinta o INPES e o IPLAN. O IPLAN vivenciou uma crise mais aguda, enquanto que o INPES, por meio de seu perfil mais vinculado à macroeconomia e mais acadêmico, conseguiu participar da tomada de decisões governamentais em momentos de crise, como a crise energética e a da dívida externa, contribuindo para um deslocamento do poder de influência dentro do IPEA, do IPLAN para o INPES (D'ARAÚJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005; CUNHA, 2012).

Das instituições criadas durante as décadas de 1960-1970, que empoderaram e capacitaram o IPEA para atuar em arenas estratégicas dentro do Executivo federal, o CNRH foi a primeira a ser extinta, em 1986. Segundo Cunha (2018), sua extinção deu origem a três coordenadorias dentro do IPEA, vinculadas a áreas sociais: Educação e Cultura; Saúde e Previdência; Emprego e Salário. O INOR, instituição responsável por coordenar a elaboração do orçamento da União, sofreu perda de poder e de espaço institucional, ao longo da década de 1980, sendo extinta em 1988. Segundo Barbosa (2012), a Secretaria do Orçamento Federal (SOF) foi sendo reestruturada durante a Nova República, incorporando quadros técnicos do próprio INOR. Dessa forma, o INOR foi, gradativamente, perdendo sua função institucional, até ser efetivamente extinto.

Os Institutos de Planejamento (IPLAN) e Pesquisa (INPES) foram extintos durante o governo Collor, no bojo do desmanche da administração federal, visando a redução dos gastos públicos, promovido em seu governo. Dessa forma, o IPEA tornou-se, novamente, um único instituto de pesquisa aplicada. O Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC/IPEA), que já sofria uma gradativa perda de importância e espaço institucional durante a década de 1980, é finalmente extinto em 1995. Segundo Barbosa (2012), contribuíram para isso: a) a disseminação de cursos de pós-graduação em universidades brasileiras; b) a institucionalização de concursos públicos para provimento dos cargos da administração pública federal, advinda com a Constituição de 1988; c) criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAM), vinculados ao Ministério do Planejamento, em 1986.

Da dita fase áurea, dos anos 1960-1970, o IPEA passou a experimentar um processo de gradativo enfraquecimento de suas capacidades burocráticas, perdendo não só espaço institucional, mas estruturas que outrora robusteceram suas capacidades burocráticas, perdendo também influência sobre os tomadores de decisões, dando início a recorrente ideia de crise da missão institucional, exposta anteriormente no presente trabalho.

Sob essa conjuntura institucional, o IPEA realizou a transição do regime autoritário para o regime democrático. Nesse sentido, faz-se necessário compreender como uma instituição criada sob o signo da centralização autoritária e da tecnocracia se comportou nas primeiras décadas do regime democrático, questão que será abordada na próxima seção, que visa analisar o IPEA durante a Nova República. Com especial ênfase sobre o governo Collor, considerado o período em que a instituição vivenciou a crise mais aguda de sua trajetória, o capítulo enfoca os governos FHC (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), o que possibilita comparar agendas contrastantes no tocante ao papel do Estado no planejamento e desenvolvimento nacional, além de abarcar momentos de oscilação nas capacidades burocráticas da instituição, conforme apontam Cardoso Jr. (2014) e Nunes (2017).

2.2 Do aprofundamento da crise aos sinais de revitalização institucional: o IPEA sob a Nova República (1985-2014)

Em relação ao período de redemocratização e seus reflexos sobre a administração pública, os autores Abrucio, Pedroti e Pó (2010) afirmam que a preocupação central dos atores políticos durante esse processo era reverter os aspectos negativos herdados do regime anterior, tais como descontrole financeiro, fragmentação excessiva das empresas públicas, atuação governamental com pouco foco, ausência de responsabilização de burocratas e governantes perante a sociedade e uma politização acentuada da burocracia, tanto nos estados, quanto nos municípios, contribuindo para a estigmatização da administração direta do país. Assim, as grandes alterações no perfil da administração pública e de suas estruturas advém da Constituição de 1988, dedicou um de seus capítulos ao tema, algo inédito na trajetória brasileira.

A Constituição de 1988, em consonância com o processo de redemocratização política, primou pela democratização do Estado, criando estruturas que pudessem tornar a administração pública brasileira mais *accountable*. Destaca-se dentro desse processo o fortalecimento do Ministério Público, que adquire um papel acentuado de fiscalizador. Merece destaque a instituição do *habeas data*, isto é, legalização do acesso às informações que o Estado possui sobre qualquer cidadão.

Segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 56), “O mais amplo foco democratizador relaciona-se à instauração de instrumentos de participação da população na deliberação e controle dos governos”, sendo constituídos conselhos sobre políticas públicas, audiências públicas e mecanismos de consulta direta aos eleitores, tais como o plebiscito e o referendo. Além disso, em contraposição ao centralismo, característica fundamental do regime civil-militar brasileiro, a Constituição previu uma maior descentralização em relação às políticas públicas em favor dos entes subnacionais, aproximando a responsabilidade da gestão dos seus usuários. A burocracia pública tornou-se mais profissionalizada e meritocrática com a instituição do artigo nº 37 da CF/88, que determinou a obrigatoriedade e universalização da realização de concursos públicos para ingresso na administração público no Brasil (BRASIL, 1988).

Com o processo de abertura política e a criação de novos canais possibilitando o diálogo entre o Estado e a sociedade, o poder de influência que a tecnoburocracia possuía durante o período centralizador e autoritário foi afetado, transformando um cenário político onde, outrora, “(...) a vontade política se projetava, verticalmente, dos gabinetes para as ruas” (CARDOSO JR., 2014, p. 107). Além disso, o processo de aprofundamento das ideias neoliberais na América Latina e, especificamente, sobre o Brasil, contribuiu para a redução do papel ativo do Estado.

Em fins da década de 1980, o IPEA sofreu um duro golpe: a efetiva criação da Secretaria de Planejamento da SEPLAN, apelidada de *Seplanzinha*. Em 1988, Dorothea Werneck, ex-técnica do IPEA, foi nomeada secretária de Planejamento Econômico e Social da SEPLAN, com a missão de efetivar a estrutura da *Seplanzinha*, até então inexistente. Assim, o IPEA passou a concorrer diretamente com uma nova instituição, criada com uma missão muito semelhante àquela já desempenhada pelo IPEA, porém, com o diferencial de ter maior proximidade com os *policy makers*, em um contexto em que o IPEA enfrentava uma série crise em suas capacidades burocráticas (BIATO, 2005; SOARES, 2005; WERNECK, 2005; CUNHA, 2012).

Sob essa conjuntura, o IPEA, criado com o intuito de assessorar o planejamento de políticas voltadas ao desenvolvimento, em um contexto em que o Estado possuía papel ativo e centralizador, entra em sua maior crise institucional, afetando não só o número de

técnicos¹⁵, como a missão institucional, a relação com atores estratégicos e os salários, chegando ao ponto de, durante o governo Collor de Mello, se cogitar sua extinção (CUNHA, 2012, p. 129):

Defendendo o enxugamento do Estado como um dos pilares de sua política de modernização da sociedade, (Collor) investiu contra as instituições públicas e, ao lado dos “marajás”, colocou o funcionário público como símbolo do Estado ineficiente e injusto que ele prometia combater em nome dos mais pobres. As medidas concretas que impactaram mais diretamente o IPEA foram a redução dos 15 ministérios que recebera de José Sarney para 9, a determinação de corte no número de funcionários nos órgãos da administração, a ordem para que todos os funcionários que estivessem cedidos retornassem a seus órgãos de origem, e a mais grave de todas, o fechamento de algumas instituições, dentre elas, o IPEA.

É paradigmático o fato de que, por meio da Lei nº 8.029/1990, que determinava, entre outras providências, a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal, o IPEA tenha sofrido uma alteração em sua denominação, que parece indicar uma alteração mais profunda, no tocante à sua missão institucional. O IPEA, desde 1969 denominado Instituto de Planejamento Econômico e Social, passou a ser chamado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A lei em questão também determinava a vinculação do IPEA ao recém-criado Ministério da Economia, 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” (BRASIL, 1990). Essa alteração indica o enfraquecimento de uma agenda desenvolvimentista e a ascensão de uma agenda neoliberal, onde o IPEA vê sua atuação ressignificada, adquirindo, progressivamente, um perfil mais acadêmico que *policy-oriented*. No tocante a relação *pesquisa acadêmica x política aplicada*, Cunha (2012, p. 57) define os termos da questão:

Por “acadêmica” pode-se entender, por vezes, maior sofisticação e densidade. Por outras, pode-se entender também certa distância da realidade, seja no tempo de produção do conhecimento, seja na consideração dos percalços e dinâmicas que determinam seu potencial de pertinência. Por sua vez, o “aplicada” pode significar tanto o cumprimento da real missão do instituto, quanto um fator que impõe ou marca os limites em que uma pesquisa pode ou deve se desenvolver.

¹⁵ Segundo Cardoso Jr. (2014), durante o período 1986-1995, o IPEA vivenciou “um longo interregno de não-renovação de quadros (...), que apenas esporadicamente incorporava servidores vindos de outras instituições do país.”.

Em uma conjuntura influenciada pela ideologia do Estado mínimo, o IPEA passou a enfrentar, de maneira mais aprofundada, o *dilema do assessoramento*, isto é, produzir pesquisas sem ter poder de influência sobre os *policy makers*, pesquisar sem assessorar, deixando assim de cumprir sua principal missão, incutida desde sua criação.

O instituto, que vivera uma fase salarial áurea durante as décadas de 1960-1970, período em que, segundo Loureiro (1997, p. 218), as remunerações tinham um “patamar médio de aproximadamente 4 mil dólares”, passou a enfrentar uma redução significativa dos salários ao longo das décadas de 1980 e 1990. Segundo a autora, os salários da fase áurea podem ser contrastados com o maior salário da instituição, durante julho de 1992, de aproximadamente seiscentos dólares (LOUREIRO, 1997).

De acordo com Divonzir Gusso (GUSSO, 2005, p. 114), ex-técnico do IPEA, em diversos momentos da trajetória histórica da instituição as relações interpessoais mostraram-se fundamentais para a relação com o Executivo federal. Segundo ele, o fechamento da instituição durante o governo Collor foi evitado devido a figura e influência de Antônio Kandir, ex-técnico da instituição nos anos 1970, nomeado secretário de Política Econômica do recém-criado Ministério da Economia, tendo, segundo relatos, intercedido em favor da manutenção da instituição.

Durante o governo Collor, foi determinado que todos os funcionários cedidos retornassem a seus órgãos de origem. Historicamente o IPEA cedeu funcionários para diversos órgãos do Executivo federal, sendo essa uma de suas “funções institucionais”, ou seja, prover a administração pública federal com sua *expertise* altamente qualificada, já que a instituição possuía técnicos especialistas em diferentes políticas setoriais (WERNECK, 2005, p. 137). Devido a seu alto grau de autonomia (enquanto fundação pública), que permitia contratações regidas pela CLT sem a necessidade da realização de concurso público, oferecendo remunerações a nível de mercado, o IPEA também era utilizado como “celeiro de quadros”, ou seja, como instituição de origem de vários executivos do governo, que dado os baixos níveis salariais praticados na administração direta, eram contratados pelo IPEA e cedidos aos diferentes órgãos, conforme afirmam antigos técnicos da casa, como Roberto Cavalcanti de Albuquerque, Ricardo Varsano, Henri Philippe Reichstul, Marcelo Piancastelli de Siqueira, entre outros (D’ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005). Portanto o retorno de grande número de técnicos ao IPEA, que nem se quer eram pesquisadores, mas profissionais

dedicados à administração direta, gerou uma imensa desorganização institucional e uma forte sensação de desprestígio. Todos os técnicos que retornaram à instituição durante o período foram lotados em um andar, apelidado pejorativamente de “sucato” (GUSSO, 2005).

Nesse mesmo período foi implementado o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis, definido pela Constituição Federal de 1988. Por meio dele, os servidores celetistas do IPEA tornaram-se estatutários, acabando com as remunerações diferenciadas e proibindo contratações que não fossem realizadas por meio de concursos públicos.

Com a finalização do processo de impeachment, em 30 de dezembro de 1992, Collor foi cassado do cargo de Presidente da República: “O irônico dessa história burlesca de Collor é que, em nome do combate aos marajás e ao “Estado elefante”, seu governo foi marcado por uma ampla corrupção e pela tentativa de usar o poder estatal para ampliar os tentáculos privados de seu grupo político” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 59).

Apesar da conjuntura crítica vivenciada pelo IPEA nos anos iniciais da década de 1990, período considerado por Cunha (2012, p. 167) como de “crise de identidade” e de “esvaziamento” institucional, o IPEA logrou experimentar um novo momento de reinserção junto *ao policymaking process*, durante o governo Itamar Franco (1992-1994). Essa reinserção se deu por meio da área social, especificamente por meio da participação da Coordenação de Política Social do Ipea na elaboração do *Mapa da Fome*, documento central para o desenvolvimento da *Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida*, realizada em 1993 pelo governo federal (PELIANO, 2005; CUNHA, 2012). A participação ativa do IPEA na elaboração do *Mapa da Fome* possibilitou uma reinserção da instituição no cerne do debate nacional, o que, segundo Cunha (2012), criou um ambiente favorável à sua recuperação institucional durante o primeiro governo FHC (1995-1998).

Durante visita técnica realizada no IPEA, em Brasília, alguns técnicos da instituição alertaram para o fato de que, desde o início da década de 1990, a Associação dos Funcionários do IPEA – AFIPEA, realizou uma intensa mobilização em defesa da instituição, pleiteando a realização de concursos públicos, aumentos salariais e reaparelhamento, medidas que pudessem elevar as capacidades burocráticas da instituição. Nesse sentido, muitas medidas realizadas durante o governo FHC teriam sido acordadas, na verdade, na gestão Itamar Franco, fruto da mobilização dos próprios servidores, para que a instituição continuasse em atividade e mantendo o nível de excelência.

É importante frisar que a literatura apresenta poucas contribuições para a análise da trajetória recente do IPEA, principalmente no tocante às capacidades burocráticas da instituição durante os governos FHC, Lula e Dilma, perpassando, portanto, o período 1995-2014, sendo as principais fontes dessa breve análise as teses de Walmir Barbosa (2012) e Márcia Cunha (2012), que versam muito pouco sobre a instituição pós anos-2000, e de Bruner Nunes (2017), que traz interpretações sobre os períodos mais recentes da instituição, principalmente durante os governo petistas. Portanto, essa breve análise que segue tem o intuito de apresentar, em linhas bem gerais, o que a literatura tem dito a respeito dessa trajetória recente, onde contrastam-se duas agendas de desenvolvimento diversas, uma de orientação neoliberal e outra novo-desenvolvimentista.

Durante os governos FHC, o IPEA vivenciou um período considerado como de “revitalização” (LOUREIRO, 1997) ou recuperação (CUNHA, 2012), principalmente durante o primeiro governo (1995-1998), tendo como marcos principais as gestões de Antônio Kandir como ministro do Planejamento e Orçamento (1996-1998) e de Fernando Rezende da Silva à frente da presidência do IPEA (1996-1999). Nesse período, foram realizados três concursos públicos (nos anos 1995, 1996 e 1997), auxiliando na renovação de quadros. Além disso, foram realizadas a modernização do espaço físico e a compra de novos equipamentos, como computadores. Segundo Cunha (2012), durante a agenda neoliberal do governo FHC, aprofundou-se o perfil acadêmico na instituição, ainda que o braço carioca do IPEA tenha conseguido estabelecer relações mais estreitas com o governo, principalmente com o Ministério do Trabalho, e em menor medida com o Ministério da Fazenda, exercendo certa influência sobre os *policy makers*.

A partir da reeleição de Fernando Henrique Cardoso, houve uma descontinuidade na realização de concursos e na contratação de servidores na instituição, havendo também um distanciamento do IPEA frente aos tomadores de decisões políticas, o que teria contribuído para o aprofundamento da crise relacionada ao dilema do assessoramento, isto é, pesquisar sem conseguir assessorar a elaboração de políticas públicas (BARBOSA, 2012; CARDOSO JR., 2014; NUNES, 2017).

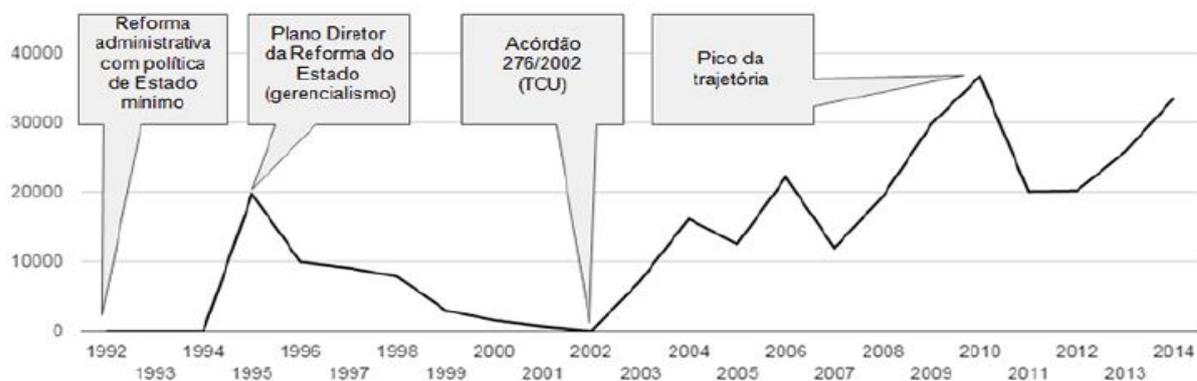
Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, o desenvolvimento e o planejamento estatal retornam ao cerne do debate nacional, em período denominado novo-desenvolvimentista (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007; DINIZ, 2010; BOSCHI, 2011; CEPÊDA, 2012; GOMIDE; BOSCHI, 2016; BRESSER, 2016; BRESSER, OREIRO; MARCONI, 2016; GAITÁN; BOSCHI, 2016; PINHO, 2016). Nesse sentido, foi realizado um

conjunto de iniciativas visando recompor a máquina pública federal, conforme apontam Palotti e Freire (2015, p. 33):

Do ponto de vista da política remuneratória, houve valorização real dos salários nas carreiras do Poder Executivo. (...) as carreiras do núcleo estratégico de governo receberam incremento de aproximadamente 230% da remuneração em valores reais, enquanto os servidores do Plano Geral de Cargos receberam um aumento que ultrapassou 80%. A justificativa para essa política remuneratória baseou-se na valorização dos servidores públicos no intuito de ampliar a competitividade dos postos no Executivo em relação à iniciativa privada.

Em linha semelhante, Lassance (2017), evidencia o processo de recomposição e modernização do serviço público federal do Poder Executivo, indicando uma maior qualificação e profissionalização, tanto dos cargos permanentes, quanto dos cargos de direção superior, conforme indicam o gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Evolução de ingressantes no serviço público federal - 1992-2014



Fonte: LASSANCE, 2017, p. 15.

O autor chama atenção para quatro pontos do gráfico:

1) 1992: final do governo Collor, período em que, pautado em uma política de redução do tamanho do Estado, autarquias, estatais e ministérios foram extintos, causando a demissão de servidores. Nenhum concurso público foi realizado no período;

2) 1995: momento em que a Reforma Bresser cria novas carreiras, o que explica a realização de concursos no período. Porém, como a reforma também objetivava reduzir o número de servidores do Estado, a partir de 1999 os concursos se tornam escassos;

3) 2002: uma decisão do Tribunal de Contas da União, considerando irregulares os formatos de recrutamentos via terceirização ou contratações por meio de organismos internacionais, entidades sem fins lucrativos, e etc., faz com que o Estado abra mais de 24 mil vagas a serem preenchidas por meio de concursos públicos. Além disso, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência da República, defendendo o papel fortalecido do Estado e a necessidade de sua recomposição;

4) 2010: período de contratações mais expressivas em carreiras nas áreas da educação, visando preencher vagas em universidades e institutos educacionais, que viveram significativa ampliação durante o período, além de outras áreas estruturantes, como Polícia Federal, Receita Federal, agências reguladoras, carreiras jurídicas e profissionais das áreas de pesquisa/ inovação (LASSANCE, 2017).

Por fim, o autor aponta que, apesar do processo de recomposição do funcionalismo público federal, em seu ápice, em 2014, o Estado contava com praticamente a mesma quantidade de servidores que em 1992, algo em torno de 700.000 servidores civis ativos do poder Executivo federal.

Além da expansão no quadro de servidores, Lassance (2017) aponta para o processo de incremento nos índices de formação dos técnicos da administração pública federal, conforme a tabela 1 apresenta:

Tabela 1 – Grau de escolaridade dos servidores públicos federais - 1995-2005 (%)

(Em %)

Escolaridade	Set. 1995	Jan. 2015
Superior	27,9	44,7
Mestrado	2,3	7,9
Doutorado	0,8	12,3

Fonte: LASSANCE, 2017, p. 18.

Destaca-se o crescimento no número de servidores públicos com formação acadêmica de nível de doutorado, que cresceu quinze vezes em apenas dez anos.

Em entrevista para a composição do livro *IPEA – 40 Anos*, Divonzir Gusso afirma que o governo Lula tinha como propósito recuperar o IPEA e reinseri-lo na formulação e no assessoramento de áreas estratégicas ao planejamento de médio e longo prazos, auxiliando tanto na elaboração quanto na avaliação de políticas (GUSSO, 2005). Glauco Arbix, ex-presidente do IPEA durante o período 2003-2006, afirmou em entrevista que, com a retomada do planejamento e do papel ativo do Estado, o IPEA se organizaria a fim de auxiliar nessa chave, focando principalmente temas estratégicos, como inovação e tecnologia (ARBIX, 2005).

Nunes (2017), destaca a importância adquirida pela gestão Márcio Pochmann à frente da presidência do IPEA durante o período 2007-2012, tanto pelas tentativas de reformas institucionais, quanto pelas críticas e resistência de técnicos frente as mudanças sugeridas ou implementadas em sua gestão. O autor destaca duas importantes ações do período: a vinculação do IPEA à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR) e ampliação do escopo de áreas temáticas da instituição. Por meio do concurso público realizado em 2008, que ofertou o maior número de vagas da história da instituição, renovando por volta de um terço do quadro técnico, ingressaram no IPEA pessoas com diversos tipos de formação, como cientistas sociais, profissionais da saúde, bacharéis em direito e biólogos, rompendo com o clássico perfil economicista da instituição. Segundo Nunes (2017, p. 84), a intenção de Pochmann seria “recuperar a centralidade do debate desenvolvimentista incorporando novas questões”.

José Celso Cardoso Jr., técnico do IPEA desde 1997, analisa a situação da instituição sob os governos Lula e Dilma, definindo que o período foi marcado por três fases distintas:

1) *continuísmo*, durante a gestão de Glauco Arbix, em que se mantiveram tendências já em curso durante gestões anteriores;

2) *reformismo*, durante a gestão Márcio Pochmann, em que se verificaram tentativas de transformar estruturas e formas de funcionamento institucional;

3) *oportunismo*, marcando a gestão de Marcelo Neri, onde destaca Cardoso Jr. que o termo oportunismo refere-se “(...) ao mero aproveitamento racional de oportunidades que se apresentam conjuntamente à disposição de nossas ações” (CARDOSO JR., 2014, p. 108).

O autor destaca que todas as tentativas de revitalização da instituição fracassaram em razão de três motivos principais:

1) “(...) desconexão institucional frente às agendas de relevância pública do país, sejam estas esboçadas pela sociedade, sejam pelo governo instituído”; 2) “(...) superespecialização de agendas de pesquisa”, congregando três temas macro, sendo eles: a focalização de políticas públicas sob o paradigma liberal; o ajuste fiscal sob o paradigma da macroeconomia liberal; estudos sobre competitividade guiados pela macroeconomia liberal; 3) “(...) processo intenso e crescente de *academização* da produção técnica do órgão”, onde a produção dos técnicos têm se voltado para elaboração de *papers* em contraposição à elaboração de notas técnicas ou instrumentos de assessoramento governamental direto (CARDOSO JR., 2014, p. 109-110).

Carla Teixeira e Andréa Lobo (2018), apontam para existência de certo incômodo entre os *ipeanos* relacionado à ausência de uma definição clara da missão institucional do IPEA, o que contribuiria para a formação de uma tese, presente em narrativas de diversos técnicos da instituição, que afirma que o IPEA vivencia uma crise da missão institucional, que enfraqueceria e tornaria a instituição cada vez mais vulnerável. Alguns *ipeanos* denominariam essa crise de *complexo de cajuína*, numa alusão à música de Caetano Veloso que indaga: “Existirmos: a que será que se destina?” (TEIXEIRA; LOBO, 2018). Alguns sintomas dessa crise seriam o constante processo de produção acadêmica na instituição, o afastamento da função de assessoramento e o crescimento significativo de produções individuais, colocando a questão entre produção individual *versus* produção institucional (NUNES, 2017).

Essa recorrente tese estaria presente na narrativa de diferentes atores associados à instituição, presente inclusive em diversos depoimentos na obra *Ipea – 40 anos*. (D’ARAÚJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005). Parta da literatura acadêmica já tem apontado para esse fenômeno (cf. D’ARAÚJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005; CARDOSO JR., 2014; NUNES, 2017; TEIXEIRA; LOBO, 2018).

Frente a essa questão de pesquisa, propomos uma outra forma de compreensão do grau de mudança institucional, capaz de sustentar a percepção da crise presente nesses estudos. Observando a trajetória do IPEA no período recortado para esta análise (1995-2014) como inseridos em mudanças significativas nos projetos políticos orientadores dos dois momentos nacionais, neoliberal e novo-desenvolvimentista, levantamos como hipótese explicativa não a crise da missão do IPEA, mas sua *ressignificação*, em especial diante do papel imputado ao Estado em cada momento e pela ideia de desenvolvimento orientadora do projeto estatal. *Se* o papel atribuído ao Estado (respectivamente de menor ou maior protagonismo) e a centralidade do projeto de desenvolvimento nacional (de cunho social, distributivo e inclusivo) mudou, não teria o IPEA se deslocado na mesma direção? Talvez

observado quanto à centralidade da questão econômica e da presença dos economistas em uma instituição com a tarefa de planejar o desenvolvimento (fase da fundação do IPEA até a crise fiscal do Estado nos anos 80), passando pela perspectiva minimalista do neoliberalismo, possa parecer que o IPEA tenha progressivamente se esvaziado em importância. Mas, observando o crescimento da instituição (de recursos físicos, humanos, financeiros e multiplicação de vieses de análise, diagnóstico e focos do planejamento) talvez o que tenha acontecido é que o IPEA tenha se modificado. Colocado de outra maneira: a missão institucional do IPEA nas últimas décadas foi enfraquecida ou ressignificada, podendo ser compreendida em *momentos*?

Dessa forma, busca-se contrapor duas possíveis explicações:

a) a tese da *crise da missão institucional* do IPEA: pautada na progressiva perda de influência sobre o *policymaking process*, levando a uma academização das atividades da instituição, que contribuiria para a indefinição sobre a missão institucional e para o enfraquecimento do IPEA;

b) a tese da *ressignificação* da missão institucional do IPEA: influenciada pelas alterações nos projetos nacionais e em suas concepções sobre o papel do Estado e do planejamento sobre o desenvolvimento nacional, a instituição teria deslocado seu eixo de ação, do assessoramento para a produção/disseminação de conhecimentos, e, em período recente, diversificado as áreas, temáticas e abordagens de pesquisa, influenciada pela concepção novo-desenvolvimentista, o que teria estimulado a diversificação do perfil do quadro técnico, principalmente após a realização do maior concurso da história da instituição, em 2008.

No intuito de dar conta desta pergunta central da pesquisa - esvaziamento *versus* ressignificação - será imprescindível explorar empiricamente o objeto de pesquisa (IPEA) durante o recorte temporal proposto, buscando verificar, a partir de dados sobre seus recursos, capacidades e ações, se a função da instituição está sendo esvaziada ou se ela está sendo modificada.

Portanto, a partir desse momento faz-se necessário iniciar a parte empírica da pesquisa, levantando e analisando dados e documentos sobre a instituição, movimento que será realizado nos dois capítulos subsequentes, intitulados *O IPEA e suas capacidades: aspectos legais e organizacionais* e *O IPEA e suas capacidades: aspectos humanos e produção acadêmica*, sendo, respectivamente o terceiro e o quarto capítulo da dissertação.

CAPÍTULO 3 O IPEA E SUAS CAPACIDADES: ASPECTOS LEGAIS E ORGANIZACIONAIS

Dado que o objetivo central desta pesquisa seja a análise das capacidades burocráticas do IPEA em perspectiva comparada, com a suspeita de que a instituição teria vivenciado uma alteração de foco durante o novo-desenvolvimentismo, torna-se necessário realizar um breve levantamento sobre a missão e as funções exercidas pelo IPEA desde sua fundação, em 1964 - utilizando como fonte bibliografia especializada.

São dois os eixos que em conjunto parecem dar sentidos diversos à ação do IPEA ao longo de sua trajetória. O primeiro, a inclinação para planejar/assessorar *versus* a inclinação para pesquisar/disseminar conhecimentos. Embora estas inclinações não sejam incompatíveis por princípio (podendo ser complementares) as mudanças recentes na ação do IPEA parecem ter alavancado e reforçado o viés de pesquisa e de produção de estudos robustos, muitas vezes inéditos e ousados, sobre os múltiplos desafios da produção de políticas públicas envolvendo não somente o aparato da administração pública, mas também os atores e lógicas das comunidades de destino destas políticas. A intersecção com a comunidade externa, acadêmica ou de peritos, também aparece reforçada, ao contrário de um diálogo estreito e referente as dimensões de planejamento intraestatal. O segundo eixo seria a dimensão prioritária da atuação do IPEA: a preocupação e foco na dimensão econômica (associada a percepção de um desenvolvimento atrelado ao processo e alavancagem do crescimento econômico como epicentro da atuação do governo) ou a interlocução com outras dimensões sociais, políticas e de gestão pública, que, associadas ao sempre presente tema econômico na pauta da instituição, alargaram o escopo da percepção do desenvolvimento.

Nessa direção, pode-se associar à atuação do IPEA em seus anos iniciais (décadas de 1960/1970) à função de assessoria técnica e elaboração de políticas públicas com fortes impactos econômicos, como os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Mais adiante, acredita-se que o IPEA tenha passado a desempenhar uma função cada vez mais associada à produção e disseminação de conhecimentos, deslocando o eixo de sua missão institucional da assessoria para a pesquisas. Essa hipótese não exclui a possibilidade de que a instituição tenha mantido, durante todo o período, ações que possam ser características das funções de assessoria e planejamento, apesar de que, conforme aponta a literatura, a ênfase dessas ações

tenha oscilado significativamente de um polo a outro, em diferentes períodos (D'ARAÚJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005; CUNHA, 2012; NUNES, 2017; TEIXEIRA; LOBO, 2018).

Na análise desse deslocamento, há compreensão de que a instituição estaria vivenciando uma crise iniciada em fins da década de 1970 e aprofundada durante a Nova República, momento em que o IPEA teria perdido grande parte de sua influência sobre o *policymaking process* e, conseqüentemente, descaracterizado sua tradicional função de assessoria, dando origem a uma espécie de “crise de identidade institucional”. Teriam contribuído para isso uma série de fatores, tais quais:

a) a crise da ideologia desenvolvimentista e das ideias de planejamento estatal; a crise fiscal brasileira, aprofundada durante a “década perdida”, nos anos 1980;

b) a redemocratização e o conseqüente enfraquecimento da centralização no processo decisório;

c) o fortalecimento da ideologia neoliberal e a defesa de uma concepção minimalista de Estado, que produz críticas ferrenhas contra a ideia de ativismo estatal;

d) o processo de especialização e modernização da burocracia do Executivo federal, que passou a depender menos da *expertise ipeana* (como dependeu durante as décadas de 1960/1970), anteriormente discrepante da administração direta dada sua grande autonomia, altos recursos e extrema capacitação e qualidade de seu corpo técnico (BARBOSA, 2012; NUNES, 2017; TEIXEIRA; LOBO, 2018).

Segundo Carla Teixeira e Andréa Lobo¹⁶ (2018), os *ipeanos* denominam essa falta de clareza em relação a missão da instituição como “complexo de cajuína”, em referência à música de Caetano Veloso, que em um de seus trechos indaga: “existirmos: a que será que se destina?”.

Documentos dentro da própria instituição indicam essa suposta crise da missão institucional, conforme aponta o documento intitulado *Contribuições para uma Análise Institucional do IPEA* (MATOS, 1994). Esse documento, assinado por um ex-Diretor Executivo da instituição, apresenta um capítulo intitulado “A Crise Institucional do IPEA”, onde aponta-se para a existência de uma “crise institucional generalizada, que se expressa em três direções diferentes e complementares: crise de identidade; crise de autoridade e crise de

¹⁶ Antropólogas do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, que coordenaram uma pesquisa etnográfica dentro do IPEA, durante o período 2013-2015.

consciência” (MATOS, 1994, p. 20). Segundo o autor, a “crise de identidade” do IPEA, aprofundada durante a redemocratização, se confundiria com uma crise geral no sistema de planejamento do governo federal e com a crise do próprio Estado, contrastando com o período áureo da instituição, durante a ditadura civil-militar - momento em que o IPEA teria se transformado no “núcleo mais importante da tecnocracia do país, uma referência nacional e internacional da macroeconomia e das políticas públicas brasileiras” (MATOS, 1994, p. 21). O autor afirma que nesse período, o IPEA esteve intimamente vinculado ao planejamento, à formulação e às decisões do governo, “assumindo um papel central na concepção e difusão do modelo e da cultura tecnocrática” (MATOS, 1994, p. 21). Nesse sentido, durante fins da década de 1980 e início da década de 1990, o IPEA estaria vivenciando a “falência da instituição”, caracterizada pela falta de clareza em relação a missão, metas e perfil de trabalho assumido pelos técnicos de pesquisa, caracterizado pela autonomia de agenda e pouca articulação.

As entrevistas concedidas por *ipeanos* ilustres reforçam essa impressão. Essas entrevistas foram coletadas para a elaboração do livro comemorativo dos 40 anos de existência da instituição - *IPEA 40 Anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento* - organizado por Maria Celina D’Araujo, Ignez Cordeiro de Farias e Lúcia Hippolito (publicado pela Editora FGV, em 2005), e ilustram esse sentimento de que existiria uma crise da missão institucional relacionada a perda de influência sobre os *policy makers* e a ausência de demandas do governo federal. A entrevista concedida por Ricardo Paes de Barros é expressiva: técnico do IPEA desde fins da década de 1970, ex-diretor de Estudos e Políticas Sociais (período 1998/1999) e de Estudos Sociais (período 2000/2002), Paes de Barros perpassou diferentes momentos da trajetória da instituição e vivenciou a experiência de atuar como técnico e dirigente do IPEA, o que torna sua visão privilegiada. O técnico *ipeano* apresenta em sua entrevista a preocupação com os rumos e o futuro da instituição: “O que me deixa angustiado no IPEA é saber exatamente qual é sua missão. Uma instituição como esta, sem uma missão muito clara, pode enfrentar sérios problemas para se manter viva e competitiva a longo prazo” (BARROS, 2005, p. 148).

Em linha semelhante, Persio Davison, economista e técnico do IPEA desde 1973, que também ocupou funções diretivas¹⁷ na instituição e no governo federal, afirma em sua

¹⁷ Persio Marco Antonio Davison exerceu, no IPEA, os cargos de chefe do setor de Programas Especiais, em 1985; diretor executivo, em 1993; coordenador do Programa de Cooperação Técnica IPEA-BID, no período 1997/2003; coordenador geral do CENDEC, entre 1988/1989; chefe de gabinete da Presidência durante

entrevista que o modo como a instituição via a si mesma foi mudando ao longo do tempo, principalmente após perder parte de sua influência sobre os *policy makers*:

Até o início dos anos 80 o Ipea tinha uma ligação direta com os espaços de poder e, por isso, via-se pouco como instituição, via-se muito mais como governo. Mais tarde, a casa começou a perceber que a vinculação não era tão direta assim. Quando cresceram as restrições orçamentárias e salariais, começamos a nos ver como um elo de um processo e não um elo que comanda o processo, como às vezes nos víamos. Assim, passou a ser possível construir outras formas de organização. (DAVISON, 2005, p. 179).

Por sua vez, Hamilton Tolosa, economista e técnico do IPEA durante o período 1969-1975, que também ocupou cargos de direção na instituição, afirma que da mesma maneira que a trajetória nacional e as ideias relativas ao desenvolvimento e planejamento sofreram oscilações e alterações ao longo dos anos, a instituição também teria ressignificado sua ação:

De certa forma, a relativa perda de prestígio do Ipea tem a ver com o ciclo dos modismos na história do pensamento econômico. O Ipea era um instituto de pesquisa e planejamento econômico, hoje é apenas um instituto de pesquisa, o planejamento desapareceu. O Ipea isolado não tem condições de retomar essa discussão, mas ainda tem o papel de conferir certa dose de racionalidade às políticas públicas e de identificar prioridades nacionais. Na medida em que é uma instituição com responsabilidade acadêmica, com uma história, o que o Ipea diz é importante. O país é outro, e não podemos pensar para hoje o que era o Ipea daquela época. (TOLOSA, 2005, p. 167).

Segundo Nunes (2017), existem disputas históricas em torno da definição da missão do IPEA, isto é, a razão de ser da instituição, que são atualizadas constantemente através do posicionamento e da ação dos TPPs em torno das prioridades de suas tarefas cotidianas, renovando o debate em torno do binômio assessoria/pesquisa, contrapondo os que defendem a ênfase sobre a produção mais acadêmica àqueles que defendem que a assessoria de políticas públicas deve ser a prioridade da instituição.

Objetivando analisar as capacidades e ação do IPEA sob diferentes momentos nacionais, faz-se necessário analisar os aspectos legais da instituição a fim de compreender como ela se estruturou oficialmente em cada momento. Dessa forma, serão realizados dois movimentos:

2003/2004. Davison também exerceu funções na estrutura do Executivo Federal, sendo diretor de Planejamento e Orçamento da Secretaria do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Integração Regional, em 1992; diretor de Planejamento da Secretaria de Planejamento e Avaliação do Ministério do Planejamento, em 1993 (D'ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005).

a) análise dos Estatutos do Ipea, cobrindo o período 1967-2016, buscando compreender possíveis alterações em sua estrutura organizacional e em seu *telos*;

b) análise das presidências do IPEA, durante o período 1964-2016, apontada como importante variável institucional.

Antes de iniciar a análise endógena do IPEA, faz-se necessário tecer alguns breves comentários sobre alguns aspectos metodológicos da pesquisa.

3.1 Breves considerações metodológicas

Nos dois primeiros capítulos da dissertação anteriormente apresentados, o levantamento e a revisão da literatura foram indispensáveis, sendo a principal fonte de dados para a definição do objeto de pesquisa, recorte temporal, principais conceitos operacionalizados, problemas de pesquisa e hipóteses levantadas. Nos dois próximos capítulos, entretanto, serão mobilizadas outras fontes, visando subsidiar empiricamente a análise das capacidades institucionais do IPEA, ao longo de sua trajetória recente, durante o período 1995-2014. Três conjuntos de dados foram operacionalizados nos capítulos três e quatro, a saber: a) documentos legais, como os estatutos, editais de concursos públicos e legislação referente ao IPEA, em grande parte encontrados no próprio site da instituição (<ipea.gov.br>); b) dados referentes à estrutura e funcionamento do IPEA, existentes e disponibilizados no site da instituição (<ipea.gov.br>), como os *Planos de Trabalho*, *Relatórios de Atividades*, publicações acadêmicas, galeria de ex-presidentes; c) dados relativos aos recursos humanos da instituição, como evolução e perfil do quadro técnico, focando especificamente a análise sobre o cargo de Técnico de Planejamento e Pesquisa, dados que tiveram que ser solicitados à instituição, por não serem disponibilizados em seu site.

Visando contribuir para a análise endógena do IPEA, foi realizada uma visita à sede da instituição, em Brasília, durante o mês de dezembro de 2018. Além da coleta de dados e do acompanhamento da rotina institucional, foi realizado um conjunto de entrevistas livres com técnicos e ex-técnicos *ipeanos*, que trouxeram uma percepção interna da instituição e indiretamente alimentaram alguns pontos desenvolvidos neste trabalho. Localizado no Setor Bancário Sul, próximo aos edifícios do Banco de Brasília, do Banco do Brasil e do Banco Central, o IPEA ocupa um edifício de dezoito andares, denominado *IPEA – BNDES*. Cada

diretoria ocupa de um a dois andares, dependendo da quantidade de TPPs que possua. A disposição dos andares e, conseqüentemente, das diretorias, remete ao padrão arquitetônico dos blocos (ou corredores) de salas de professores das universidades públicas brasileiras: cada pesquisador possui sua sala, que estão dispostas uma ao lado da outra. Segundo técnicos do IPEA ouvidos durante a visita, a própria disposição física do prédio não contribuiria para a integração entre pesquisadores, sejam eles de uma mesma diretoria e ou de diferentes diretorias, dado que, com exceção de eventos que possibilitam o contato entre técnicos, esses encontros não ocorreriam cotidianamente dentro da instituição, contribuindo para que os estudos se tornassem cada vez mais individualizados e menos institucionalizados. Nunes (2017) aponta que existem diversas oposições que são constitutivas do IPEA, refletindo a disputa entre diferentes narrativas dentro da própria instituição. Segundo o autor, essas oposições seriam: a) economistas *versus* não economistas; b) técnicos antigos *versus* técnicos novos; c) institucionalistas *versus* individualistas; d) área meio *versus* área fim; e) pesquisa *versus* assessoria.

No período em que foi realizada a visita ao IPEA, surgiu a oportunidade de visualizar *in loco* as formas de interação entre o IPEA e outras instituições. Durante o seminário “30 Anos de Constituição: o federalismo brasileiro em perspectiva”, organizado pelo IPEA em parceria com o *Forum of Federations* (FoF), que contou com a presença de pesquisadores de universidades e outros institutos de pesquisa, pôde-se visualizar *in loco* formas de interação entre o IPEA e outras instituições. Tornou-se clara a ideia de que a instituição busca constituir uma *rede de pesquisa interinstitucional*, que se fundamenta no diálogo, pesquisa e ação conjunta entre TPPs e pesquisadores externos, de universidades e organismos de pesquisa, nacionais e internacionais. O levantamento e tabulação dos *Textos para Discussão*, publicação considerada a mais tradicional e simbólica dentre a produção acadêmica da instituição, permitiu compreender outras formas de interação entre o IPEA e sua rede de pesquisa, dado que pesquisadores externos, em sua maioria referências nacionais/internacionais em suas áreas, também figuraram entre os autores dos TD's.

Ao final do evento, foi realizado um *coffee break*, aberto para todos os participantes, momento em que se pôde visualizar a constituição ou aprofundamento da rede de contatos interpessoais dos técnicos do IPEA, o chamado *personograma*, termo *ipeano* utilizado para designar, segundo Nunes (2017), uma espécie de rede de relações interpessoais baseadas na confiança, que possibilita que o TPP, e, em consequência, o IPEA, tenha acesso a diferentes ambientes e interlocutores, o que contribui tanto para o assessoramento de políticas públicas

(no caso de uma relação interpessoal entre um TPP e um ministro de Estado, por exemplo), quanto para a construção de laços com a comunidade acadêmica. Nas entrevistas, os técnicos do IPEA destacaram que, pelo fato de serem uma instituição “dentro” do governo, que possui as chaves da longevidade e da respeitabilidade, os TPPs conseguiriam determinados dados governamentais com maior facilidade do que pesquisadores externos, principalmente quando acionado o *personograma*. Em uma das entrevistas, um dos técnicos afirmou que o Estado brasileiro ainda peca pelo baixo grau de institucionalização do compartilhamento de informações entre órgãos do próprio governo, o que dificulta não só o levantamento e análise de dados, mas a elaboração de políticas públicas, uma vez que o nível de informações disponíveis é considerado pela literatura uma variável fundamental para o sucesso/insucesso do ciclo das políticas públicas (VIANA, 1996; SOUZA, 2006; RUAS, 2009). Esse mesmo técnico também chamou atenção para o fato de que as relações entre as instituições públicas, de maneira geral, permanecem pouco institucionalizadas, sendo muitas vezes marcadas por graus de informalidade.

No tocante, especificamente, ao levantamento de dados empíricos durante a visita ao IPEA, o *personograma* também teve de ser acionado. Como grande parte dos dados governamentais estão disponíveis em plataformas virtuais, como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), as bibliotecas e arquivos deixaram de ser o *locus* fundamental para o levantamento de determinados dados, e, nesse sentido, o IPEA não é uma exceção. Dessa forma, o pesquisador externo fica na dependência de que técnicos da instituição acessem o sistema informatizado, façam o levantamento e uma espécie de tratamento prévio dessas informações. Portanto, nesse aspecto, o *personograma* se mostrou muito importante para realização dessa fase da pesquisa, sendo necessária a construção de “pontes” entre o pesquisador e os TPPs.

Uma gama considerável de dados pode ser acessada publicamente por meio do website institucional do IPEA, que serviu de importante base de dados para a presente pesquisa. Apesar disso, algumas informações encontram-se incompletas ou simplesmente não existem no website, nem nos sistemas virtuais do governo federal, como o SIAFI, nem em documentos institucionais, criando algumas lacunas de informação. Isso indica que o IPEA não possui uma memória institucional estruturada, acarretando desafios à elaboração da pesquisa¹⁸. Importante destacar que essa não parece ser uma característica específica do

¹⁸ As informações referentes aos recursos financeiros do IPEA (principalmente a evolução orçamentária), que mereceriam compor a análise, por ser uma importante variável das capacidades burocráticas de uma

IPEA, dado que diferentes pesquisadores relatam situação semelhante em outros órgãos da burocracia pública brasileira. Nesse sentido, objetivou-se construir uma espécie de mosaico que permitisse uma visão geral do IPEA, uma vez que uma visão específica, uma espécie de retrato institucional, não pôde ser construído.

Percebe-se que a questão do *accountability*, entendido como processo de prestação de contas e de construção de legitimidade por parte das instituições e os atores envolvidos em sua ação, é um conceito ainda em desenvolvimento na burocracia pública do país, ainda que, em período recente, como fica claro pelos documentos fornecidos pelo IPEA, têm-se uma maior preocupação com a sistematização e a publicização desse tipo de informação, uma vez que parte das lacunas encontradas referem-se as décadas anteriores à 2000. Nesse sentido, a Lei do Acesso à Informação¹⁹ (LAI), promulgada durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, durante, portanto, o momento novo-desenvolvimentista, caracteriza-se como um importante passo para a institucionalização do *accountability* nas instituições públicas brasileiras, servindo de meio para que a sociedade civil possa ter acesso e demandar informações, contribuindo, assim, para a democratização das relações Estado-Sociedade no país.

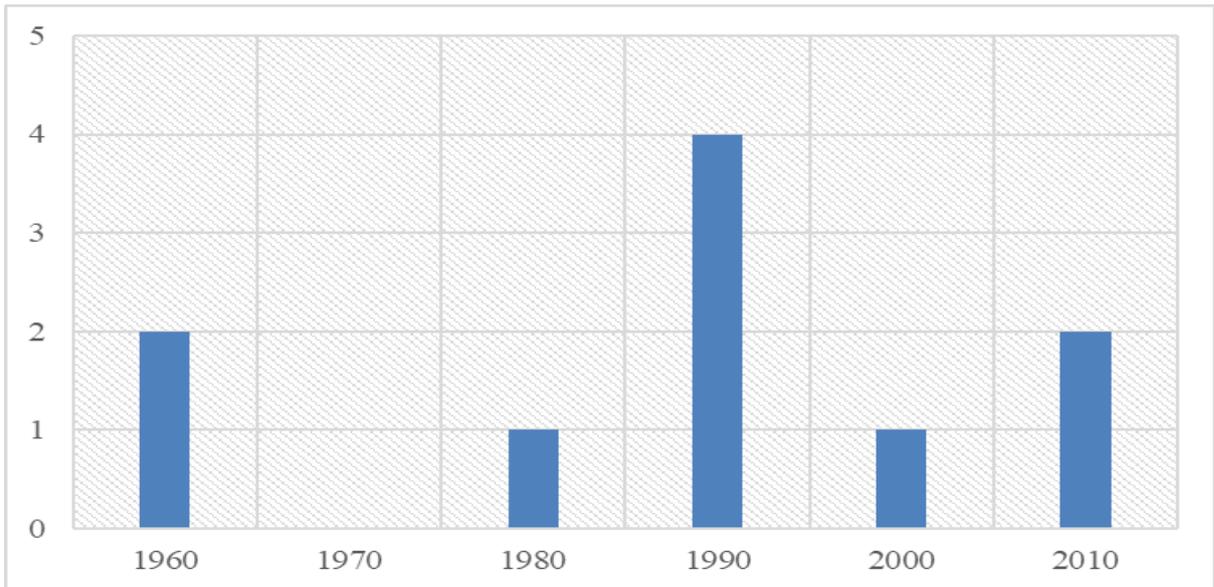
3.2 Estatutos do IPEA (1967-2016)

Ao longo de sua trajetória institucional, desde o momento de fundação até a finalização da presente pesquisa, o IPEA possuiu dez estatutos, sendo que, oito deles, somente durante o período 1988-2016.

Gráfico 2 – Quantidade de estatutos do IPEA, por década - 1960-2010

instituição, não puderam ser trabalhadas na presente pesquisa. Após o levantamento de dados nas fontes utilizadas como base na pesquisa, chegou-se à conclusão de que elas não são suficientes e regulares na seriação histórica, impossibilitando uma abordagem qualificada e mais segura deste material. Por esse motivo, não foram tratadas neste trabalho.

¹⁹ Lei nº 12.527, promulgada em 18 de novembro de 2011.



Fonte: elaborado pelo autor com base nos estatutos do IPEA.

Enquanto órgão da administração federal, os estatutos do IPEA são promulgados por meio de decreto presidencial, tornando a instituição passível de ser diretamente influenciada pelo momento da trajetória nacional. Com exceção do governo Dilma Rousseff (PT), todos os governos do período democrático realizaram alterações estatutárias. Quanto ao período ditatorial, apenas dois estatutos foram promulgados, ambos em 1967, mesmo ano em que o Decreto-Lei nº 200 determinou a criação da Fundação Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA). Apesar de existir desde 1964, sob o nome de Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), a instituição adquiriu naquele momento uma nova proporção, conforme apontado pela literatura especializada, tendo suas capacidades burocráticas robustecidas (D'ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005; BARBOSA, 2012; CUNHA, 2012; NUNES, 2017). A própria instituição, anteriormente denominada Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (mantendo a sigla EPEA), passa a ser denominada Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (passando a ser IPEA). O acréscimo da chave “econômico-social” indica um provável alargamento do escopo nas atividades da instituição, que passou a atuar de maneira mais próxima dos ministérios setoriais na elaboração de planos de desenvolvimento, ainda que essencialmente dentro do campo da economia (LOUREIRO, 1997; NUNES, 2017).

Importante pontuar que a denominação do IPEA foi alterada algumas vezes ao longo de sua trajetória, o que indica possíveis modificações do *telos* de sua ação. Conforme dito anteriormente, durante o período 1964-1967, a instituição teve duas denominações distintas.

Ainda na década de 1960, precisamente em 1969, por meio do Decreto nº 64.016, a instituição passa a ser denominada Instituto de *Planejamento* Econômico e Social, denominação que perdurou até 1990, ano em que a instituição passou a ser denominada Instituto de *Pesquisa* Econômica Aplicada (Decreto nº 99.260/1990), em vigência até o presente momento.

Quadro 1 – Denominações do IPEA

DENOMINAÇÃO	SIGLA	PERÍODO	LEGISLAÇÃO
Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada	EPEA	1964-1967	Portaria nº81/1964
Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada	IPEA	1967-1969	Decreto-Lei nº 200/1967
Instituto de Planejamento Econômico e Social	IPEA	1969-1990	Decreto nº 64.016/1969
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	IPEA	1990-	Decreto nº 99.260/1990

Fonte: D'ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005.

Percebe-se que a chave do planejamento integrou o nome da instituição durante a maior parte do nacional desenvolvimentismo autoritário, dando lugar à chave da pesquisa, em 1990, momento em que o pensamento neoliberal se fez presente e influente na política nacional, demarcando o ponto crítico da crise das ideias de planejamento estatal e desenvolvimento nacional. A agenda neoliberal colocava-se como contraponto ao nacional-desenvolvimentismo. Acredita-se que a mudança na nomenclatura da instituição, entre as chaves do planejamento e da pesquisa, indica que a missão do IPEA sofreu ressignificações ao longo da trajetória nacional, em diálogo com os grandes conjuntos de ideias que se fizeram hegemônicos em determinados períodos.

Todos os estatutos do IPEA possuem uma estrutura semelhante, onde os artigos iniciais descrevem a finalidade da instituição, ou seja, seu *telos*. Dessa forma, espera-se encontrar neles, a nível formal e legal, uma resposta ao “complexo de cajuína”: “existirmos: a que será que se destina?”. Parte-se do pressuposto de que, caso o IPEA tenha ressignificado sua missão institucional em determinados momentos, conforme a hipótese levantada neste trabalho, a finalidade da instituição deve apresentar alterações ao longo dos estatutos. Outra hipótese a ser analisada nessa seção diz respeito a suspeita de que, durante o momento novo-

desenvolvimentista, o IPEA teria vivenciado uma ressignificação em sua ação, alargando o escopo de pesquisas no sentido de abarcar outras dimensões colocadas pela ideia de desenvolvimento. Para isso, serão também analisadas as modificações na estrutura da instituição, em termos de diretorias, avaliando se a nível formal e legal, pode ser vista essa suposta ampliação das áreas temáticas durante o período 2003-2014.

A partir do levantamento e análise dos estatutos do IPEA, foi elaborado o quadro 2, visando facilitar a comparação dos principais pontos, em especial, àqueles relativos a missão da instituição e sua estrutura, em cada período.

Quadro 2 – Estatutos do IPEA - 1967-2016

LEI	ANO	SÍNTESE	ESTRUTURA	DIRETORIAS	MISSÃO
Decreto nº 60.457	1967	Institui a Fundação Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA) e aprova respectivos estatutos	Presidência; Conselho Técnico; Conselho Fiscal	Não consta	Elaborar estudos, pesquisas e análises requeridos pela programação econômico-social de interesse imediato do Min. do Planejamento e Coordenação Geral e, quando se impuser, dos demais Ministérios, notadamente a integração de planos setoriais e regionais e a elaboração de planos globais. Manter intercâmbio com entidades de ensino e pesquisa, nacionais e estrangeiras, interessadas em assuntos econômicos e sociais e manter centros de estudos e pesquisas, próprios ou em regime de cooperação.
Decreto nº 61.054	1967	Dá nova redação aos Estatutos da Fundação Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA)	Conselho de Administração; Conselho Técnico	Não consta	Elaborar estudos, pesquisas e análises requeridos pela programação econômico-social de interesse imediato do Min. do Planejamento e Coordenação Geral e, quando se impuser, dos demais Ministérios, notadamente a integração de planos setoriais e regionais e a elaboração de planos globais. Manter intercâmbio com entidades de ensino e pesquisa, nacionais e estrangeiras, interessadas em assuntos econômicos e sociais e manter centros de estudos e pesquisas, próprios ou em regime de cooperação.

Decreto nº 96.704	1988	Aprova o Estatuto da Fundação Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) e dá outras providências	Conselho de Administração; Presidência; Conselho Técnico; Instituto de Planejamento (IPLAN); Instituto de Pesquisa (INPES); Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC)	Diretoria de Administração e Finanças (DAF)	Auxiliar a SEPLAN na elaboração e acompanhamento dos planos e programas governamentais e na coordenação do sistema nacional de planejamento. Auxiliar SEPLAN na elaboração das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos planos plurianuais de investimento e na articulação entre programação e os orçamentos anuais e plurianuais. Realizar e promover pesquisas aplicadas às áreas econômica e social e promover atividade de treinamento para o planejamento e pesquisas aplicadas. Poderá manter intercâmbio com órgãos e entidades de ensino e pesquisa, nacionais ou estrangeiros, podendo manter contratos, convênios ou acordos com essas instituições. O IPEA poderá manter centros de estudo, ensino ou pesquisa, próprios ou em cooperação técnica com instituições nacionais ou estrangeiras.
Decreto nº 99.260	1990	Aprova o Estatuto do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e dá outras providências	Conselho de Administração; Presidência	Diretoria Técnica (DT); Diretoria de Administração e Finanças (DAF)	Auxiliar o Ministro da Fazenda, Economia e Planejamento na elaboração e no acompanhamento da política econômica. Promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial. Manter intercâmbio com órgãos e entidades de ensino e pesquisa, nacionais e estrangeiros, dedicados aos assuntos de política econômica.
Decreto nº 1.248	1994	Aprova o Estatuto e Quadro de Cargos e Funções de Confiança do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e dá outras providências	Presidência; Gabinete; Diretoria Executiva; Diretoria de Administração; Procuradoria Jurídica; Auditoria Interna; Coordenação de Comunicação Social	Diretoria de Pesquisa; Diretoria de Políticas Públicas; Diretoria de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social; Diretoria de Projetos Especiais	Auxiliar o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República SEPLAN/PR, na elaboração e acompanhamento da política econômica e promover atividade de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial. Subsidiar a SEPLAN/PR na formulação e acompanhamento e avaliação de políticas públicas de médio e longo prazos, e de planos, programas e projetos de desenvolvimento econômico e social. Realizar atividades de pesquisa aplicada necessárias ao aperfeiçoamento dos processos de gestão e planejamento econômico e social, integrando relações do governo federal com

					estados, DF e municípios. Executar atividades de treinamento e capacitação de pessoal para pesquisa e planejamento econômico e social. Manter intercâmbio com instituições de planejamento, nacionais ou internacionais.
Decreto nº 1.993	1996	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do IPEA e dá outras providências	Presidência (Gabinete); Órgãos Seccionais (Procuradoria Jurídica, Diretoria de Administração e Finanças)	Diretoria de Planejamento e Políticas Públicas; Diretoria de Política Regional e Urbana; Diretoria de Política Social; Diretoria de Pesquisa; Diretoria de Cooperação Técnica	Auxiliar o Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividade de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial. Subsidiar o Ministro do Planejamento e Orçamento na formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas de médio e longo prazos, e de planos, programas e projetos de desenvolvimento econômico e social. Realizar atividades de pesquisa aplicada visando aperfeiçoar processos de gestão e planejamento econômico e social. Executar atividades de treinamento, aperfeiçoamento e capacitação de pessoal para pesquisa e planejamento econômico e social. Manter intercâmbio com órgãos e entidades de planejamento, ensino e pesquisa, nacionais ou internacionais.
Decreto nº 3.260	1999	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do IPEA e dá outras providências	Presidência (Gabinete e Procuradoria Jurídica); Órgãos Seccionais (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	Realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dando apoio técnico e institucional ao governo na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento e oferecer à sociedade elementos para o conhecimento e solução dos problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro. Disponibilizar sistemas de informação e disseminação de conhecimentos atinentes às suas áreas de competência. Manter

					cooperação e intercâmbio com órgãos e entidades, nacionais ou estrangeiras, no campo de sua atuação.
Decreto nº 4.745	2003	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do IPEA e dá outras providências	Presidência (Gabinete); Órgãos Seccionais (Procuradoria Federal, 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	Realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dando apoio técnico e institucional ao governo na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento e oferecer à sociedade elementos para o conhecimento e solução dos problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro. Disponibilizar sistemas de informação e disseminação de conhecimentos atinentes às suas áreas de competência. Manter cooperação e intercâmbio com órgãos e entidades, nacionais ou estrangeiras, no campo de sua atuação.
Decreto nº 7.142	2010	Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do IPEA e dá outras providências	Presidência (Gabinete); Órgãos Seccionais (Procuradoria Federal, Auditoria Interna, Ouvidoria e Diretoria de Desenvolvimento Institucional).	Diretoria de Desenvolvimento Institucional; Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infra-estrutura; Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais; Diretoria de Estudos e Políticas Sociais; Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas; Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais; Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia	Promover, fomentar e realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dando apoio técnico e institucional ao governo na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento e oferecer à sociedade elementos para o conhecimento e solução dos desafios do desenvolvimento brasileiro. Promover e realizar pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos econômicos, sociais e de gestão pública brasileira. Disponibilizar sistemas de informação e disseminar conhecimentos atinentes às suas áreas de competência. Fomentar e incentivar pesquisa socioeconômica aplicada e o estudo e gestão das políticas públicas e de organizações públicas, visando o desenvolvimento brasileiro sustentável. Realizar atividades de pesquisa, planejamento econômico e assessoria técnica ao governo federal.

Decreto nº 8.923	2016	Altera o Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010 e aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE	Presidência (Gabinete); Órgãos Seccionais (Procuradoria Federal, Auditoria Interna, Ouvidoria, Corregedoria e Diretoria de Desenvolvimento Institucional); Unidade Descentralizada (unidade do IPEA no Rio de Janeiro); Órgão Colegiado (Diretoria Colegiada)	Diretoria de Desenvolvimento Institucional; Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura; Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais; Diretoria de Estudos e Políticas Sociais; Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas; Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia	Promover, fomentar e realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dando apoio técnico e institucional ao governo na avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento e oferecer à sociedade elementos para o conhecimento e solução dos desafios do desenvolvimento brasileiro. Promover e realizar pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos econômicos, sociais e de gestão pública brasileira. Disponibilizar sistemas de informação e disseminar conhecimentos atinentes à suas áreas de competência, inclusive por meio de atividades de capacitação. Fomentar e incentivar pesquisa socioeconômica aplicada e o estudo e gestão das políticas públicas e de organizações públicas, visando o desenvolvimento brasileiro sustentável. Realizar atividades de pesquisa, planejamento econômico e assessoria técnica ao governo federal, a fim de contribuir para a avaliação e o monitoramento de políticas públicas e programas governamentais.
------------------	------	--	---	---	---

Fonte: elaborado pelo autor com base na legislação pertinente.

Nunes (2017) chama a atenção para o fato de que todos os estatutos apresentam como finalidades da instituição a dupla tarefa de *assessoria* e *pesquisa*, apontando que uma importante diferença entre os estatutos diz respeito à ordem de aparição dessas funções no artigo que define a missão institucional do IPEA, o que poderia sugerir uma possível ênfase sobre cada uma dessas chaves, ou seja, a primeira função descrita no artigo seria, de certa forma, definidora da missão da instituição.

Os dois primeiros estatutos do IPEA (Decreto nº 60.457/1967 e Decreto nº 61.054/1967), que apresentam a mesma definição de missão institucional, revelam que o IPEA possuía duas finalidades claras, definidas na seguinte ordem:

1) elaborar estudos, pesquisas e análises requeridos pela programação econômico-social, demandados pelo Ministério do Planejamento, em especial, e por outros ministérios setoriais, auxiliando na elaboração de planos globais e na integração de planos setoriais e regionais;

2) manter intercâmbio com outras entidades interessadas em assuntos econômicos e sociais, e manter, também, centros de estudo e pesquisas, próprios ou em regime de cooperação.

Apesar da definição da missão institucional ser iniciada pela finalidade da realização de estudos, pesquisas e análises, essa produção está condicionada à programação econômico-social e à elaboração de planos de governo, permitindo crer que a função primordial do IPEA, de acordo com os estatutos que perpassaram o período 1967-1988, era o assessoramento e a elaboração de políticas, conforme já apontado pela literatura (LOUREIRO, 1997; D'ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005; BARBOSA, 2012; CUNHA, 2012; NUNES, 2017; TEIXEIRA; LOBO, 2018). De acordo com os estatutos, nesse momento a estrutura da instituição era composta pela Presidência, Conselho Técnico e Conselho Fiscal, não havendo menções sobre diretorias.

Durante as décadas de 1960/1970 foram criadas importantes estruturas que empoderaram o IPEA dentro do Sistema Federal de Planejamento, atribuindo à instituição funções relacionadas à elaboração do orçamento nacional e capacitação da burocracia pública federal. Nesse período, portanto, foram criadas dentro do IPEA as seguintes estruturas: Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (CENDEC); Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH), o Instituto de Pesquisa (INPES) e o Instituto de Planejamento (IPLAN); Instituto de Orçamento (INOR) (Cf. D'ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005).

Um ponto do segundo estatuto do IPEA merece destaque devido ao impacto e influência duradoura sobre o *modus operandi* da instituição, contribuindo significativamente para a criação de uma rede pesquisas/pesquisadores capitaneada pelo IPEA. De acordo com o Decreto nº 61.054/1967, art. 14, inciso 2º, a instituição estaria autorizada a contratar prestação de serviços técnicos provenientes de entidades ou pessoal especializado, de instituições nacionais ou estrangeiras. Criou-se, ao longo da trajetória da instituição, a tradição da contratação de consultores externos, especialistas em determinadas áreas temáticas, o que contribui não só para a circulação de determinados conhecimentos dentro da instituição, mas para a criação de uma rede que possibilita ao IPEA, nos dias atuais, produzir e disseminar conhecimentos de maneira eficiente.

O terceiro estatuto do IPEA, promulgado pelo Decreto nº 96.704/1988, elaborado, portanto, durante o processo de redemocratização, em período de crise da ideologia nacional-desenvolvimentista, apresenta como principais finalidades do IPEA:

- 1) auxiliar a SEPLAN na elaboração e acompanhamento de planos e programas governamentais e na coordenação do Sistema Federal de Planejamento;
- 2) auxiliar a SEPLAN na elaboração de diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e Planos Plurianuais de investimento;
- 3) Realizar e promover pesquisas aplicadas nas áreas econômica e social e promover treinamento de pessoal nas áreas do planejamento e pesquisa aplicada;
- 4) manter intercâmbios ou convênios com outras entidades de pesquisa, e manter centros de estudos, ensino e pesquisa, próprios ou em cooperação técnica.

Percebe-se que a missão do IPEA continua associada, primordialmente, à elaboração de planos e programas governamentais. A participação da instituição no processo de elaboração de diretrizes orçamentárias já acontecia, de fato, desde fins da década de 1960, sendo que, com a criação do Instituto do Orçamento (INOR), em 1975, o IPEA passa a contar com uma estrutura dedicada exclusivamente a essa função. Portanto, o estatuto de 1988 estaria apenas formalizando algo que já ocorria de fato. Porém, o curioso é que no mesmo ano em que o IPEA passa a ter como finalidade explícita a participação na elaboração do orçamento, o INOR é extinto.

Outro ponto que causa estranhamento nesse estatuto é o fato de que, conforme indica Márcia Cunha (2012), corroborada pelas entrevistas de ex-técnicos da instituição que atuaram também em órgãos do governo federal (D'ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005), após o II Plano Nacional de Desenvolvimento (lançado durante 1974, planejando o período 1975-1979), que contou com a intensa participação do IPEA em sua elaboração, as ideias de desenvolvimento de médio e longo prazo e de planejamento estatal se enfraqueceram e perderam força considerável na agenda nacional. Segundo Cunha (2012, p. 69), “o último que representou de fato a tradição de planejamento de documentos anteriores foi o II PND”, pois os planos seguintes “tornaram-se mais extensas cartas de intenções, cujo poder de orientar e unificar as políticas do governo reduziram-se drasticamente.”. É bom lembrar que nesse período o Brasil enfrentava uma grave crise econômica que culminou na chamada “década perdida”. Desde os choques do petróleo, durante a década de 1970, que, posteriormente, desestabilizaram a economia nacional, o controle da inflação foi colocado no cerne da agenda nacional, reduzindo para uma posição secundária ou terciária a questão do planejamento. Portanto, é de se estranhar que, em fins da década de 1980, o “coração” da missão institucional do IPEA permaneça associado à elaboração de planos de governo.

De acordo com o estatuto de 1988, o IPEA possuía como estruturas: a) Conselho de Administração; b) Presidência; c) Conselho Técnico; d) Instituto de Pesquisa (INPES) e o Instituto de Planejamento (IPLAN); e) Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC). Consta no documento que o IPEA possuía apenas uma diretoria, a Diretoria de Administração e Finanças.

O quarto estatuto do IPEA (Decreto nº 99.260/1990), promulgado pelo governo Collor de Mello, em momento nacional de forte orientação neoliberal, altera o nome da instituição de Instituto de *Planejamento* Econômico e Social para Instituto de *Pesquisa* Econômica Aplicada, substituindo, portanto, a chave do planejamento pela chave da pesquisa, e retirando a chave do social. As finalidades descritas pelo estatuto são, em ordem de aparição no artigo que define a missão institucional:

- 1) auxiliar o Ministério da Fazenda, Economia e Planejamento na elaboração e acompanhamento da política econômica;
- 2) promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e desenvolvimento setorial;
- 3) manter intercâmbio com entidades de ensino/pesquisa dedicados aos assuntos de política econômica.

Percebe-se que a instituição passa a ter, de acordo com o estatuto, um viés puramente economicista, onde as áreas de pesquisa são explicitadas (fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial), diferentemente de todos os outros estatutos que apresentavam uma descrição mais geral e abrangente, definindo grandes áreas como as econômicas e sociais. Outro ponto que merece destaque é a exclusão da finalidade de elaboração de planos de desenvolvimento, que anteriormente ocupava o centro da missão institucional do IPEA. A instituição passa a ter, como finalidades essenciais, portanto, auxiliar na elaboração e acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica. Percebe-se que a missão da instituição continua, ainda que em menor medida, associada ao assessoramento de políticas, estando, porém, estritamente vinculada à economia. O estatuto parece refletir o momento neoliberal vivenciado no país, em que as chaves da redução do Estado e da estabilização econômica passam a dominar o cerne do debate nacional, o que ajudaria a explicar o caráter estritamente econômico adquirido pela missão institucional do IPEA naquele momento. Outro ponto importante desse estatuto é que, quando comparado ao estatuto anterior, a manutenção de centros de pesquisa deixa de fazer parte do rol de atividades da instituição.

O governo Collor demarca o período da crise mais aguda enfrentada pelo IPEA, momento em que, no bojo do processo de redução do Estado e de esfacelamento das capacidades burocráticas do país, foi cogitada a extinção da instituição. Diminuição do número de técnicos, vários anos sem a realização de concursos públicos, queda na remuneração, desprestígio do funcionalismo público e das ideias de desenvolvimento e planejamento estatal, ajudam a ilustrar o quadro crítico vivenciado à época pelo IPEA (LOUREIRO, 1995; D'ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO).

Das estruturas que empoderaram a instituição durante as décadas de 1960/1970, apenas o CENDEC permanecia em atividade. Os Institutos de Pesquisa (INPES) e Planejamento (IPLAN) foram extintos por meio do estatuto de 1990. Segundo ele, as estruturas do IPEA eram: Conselho de Administração; Presidência; Diretoria Técnica (DT); Diretoria de Administração e Finanças (DAF).

O quinto e o sexto estatuto do IPEA (promulgados, respectivamente, pelos Decretos nº 1.248/1994 e nº 1.993/1996), elaborados, respectivamente, pelos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, possuem missão institucional muito semelhante. A principal alteração é o deslocamento da vinculação institucional do IPEA dentro da estrutura do governo federal, passando da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR) para o Ministério do Planejamento e Orçamento. Levando essa questão em consideração, a análise dos estatutos permite identificar que as finalidades da instituição, por ordem de aparecimento na definição da missão institucional eram:

- 1) auxiliar o Ministro na elaboração e acompanhamento da política econômica e promover atividade de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial;
- 2) subsidiar o Ministro na formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas de médio e longo prazos e planos, programas e projetos de desenvolvimento econômico e social;
- 3) realizar atividades de pesquisa aplicada visando aperfeiçoar processos de gestão e planejamento econômico e social;
- 4) executar atividades de treinamento e capacitação para pesquisa e planejamento econômico e social;
- 5) manter intercâmbio com órgãos e entidades de planejamento, ensino e pesquisa.

Percebe-se que o “coração” da missão do IPEA passa a estar mais associado à realização de estudos e pesquisas, já que a função primordial, de acordo com os estatutos, seria o acompanhamento e elaboração de análises relacionadas à política econômica, ainda que vinculadas às necessidades e demandas do Ministério do Planejamento. Portanto, são estudos e pesquisas ainda vinculados à ideia de assessoramento, uma vez que possuem um objeto e uma função claramente definidos (elaboração e acompanhamento da política econômica). A formulação e acompanhamento de políticas públicas, de maneira geral, passa a ser uma função secundária nos estatutos de 1994 e 1996. Acredita-se, portanto, que apesar da função de assessoramento continuar em destaque nos estatutos, a função da elaboração de pesquisas torna-se, gradativamente, mais importante para a existência da instituição, em um contexto em que o planejamento estatal se torna cada vez mais desvalorizado.

No tocante a estrutura, esses são os primeiros estatutos a descreverem diretorias consideradas finalísticas, isto é, responsáveis por realizar as atividades que realmente definem a missão institucional. O estatuto de 1994 apresenta as seguintes “diretorias-fim”: Diretoria de Pesquisa; Diretoria de Políticas Públicas; Diretoria de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social e Diretoria de Projetos Especiais.

Por sua vez, o estatuto de 1996, apresenta uma maior especialização das diretorias, que se tornam mais específicas, sendo definidas cinco “diretorias-fim”: Diretoria de Planejamento e Políticas Públicas; Diretoria de Política Regional e Urbana; Diretoria de Política Social; Diretoria de Pesquisa e Diretoria de Cooperação Técnica.

O sétimo estatuto do IPEA pode ser considerado paradigmático quanto a ideia de ressignificação da missão institucional. Promulgado durante o segundo governo FHC (Decreto nº 3.260/1999), em momento de orientação neoliberal na trajetória nacional, o estatuto apresenta, pela primeira vez em toda a história da instituição, a realização de estudos/pesquisas e a disseminação de conhecimentos como sendo a definição primordial dentre o rol de finalidades, ou seja, o “coração” da missão institucional.

Nunes (2017) já havia chamado atenção para a inversão na ordem dos termos que definem a missão institucional do IPEA, percebida na comparação entre os estatutos de 1996 e 1999. Segundo o autor, a missão institucional de 1999 demarca uma inflexão na ordem de aparição das finalidades que definem a missão, onde pela primeira vez o assessoramento fica em uma posição secundária e a pesquisa (e disseminação de conhecimentos, ponto também de inovação nesse estatuto) se torna a primeira finalidade da instituição. Contudo, Nunes (2017) não analisa essa inversão dos termos na longa trajetória, o que parece tornar essa inflexão

ainda mais contrastante, demarcando uma nova forma de atuação da instituição para com o Estado e a sociedade, sendo um indício de uma possível alteração na forma da instituição atuar. Segundo o estatuto em questão, as finalidades da instituição seriam, respectivamente:

- 1) realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dando apoio técnico e institucional ao governo nos processos de avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas e planos de desenvolvimento;
- 2) ofertar à sociedade elementos para o conhecimento e solução dos problemas e desafios do desenvolvimento brasileiro;
- 3) disponibilizar sistemas de informação e disseminação de conhecimento;
- 4) manter cooperação/intercâmbio com entidades de seu campo de atuação.

Diferentemente de todos os estatutos anteriores, que iniciavam a definição das finalidades do IPEA descrevendo funções como “auxiliar o Ministério Y nos processos de elaboração e acompanhamento de políticas e planos...”, o estatuto de 1999 descreve, como as principais funções da instituição, a realização de estudos e pesquisas e disseminação de conhecimentos, indicando uma alteração no *modus operandi* da instituição. Segundo Nunes (20017, p. 11), essa alteração não seria uma mera inversão na ordem dos termos, mas indicaria uma mudança pendular no binômio assessoramento/pesquisa:

Ao constatar que são regulamentos subsequentes da instituição, fica evidente que em termos simbólicos uma recorrência de ordenamentos de ênfases nas frases diz alguma coisa. Essa tendência de conjugação das noções de pesquisa e planejamento (ou assessoria nos dias atuais) marcou a trajetória do IPEA.

Outro ponto merece destaque, por trazer indícios de que esse estatuto demarca uma inflexão na atuação do IPEA. A inserção da finalidade de *disseminação de conhecimentos* e a inclusão da *disponibilização de sistemas de informação* permitem crer que a instituição passa a considerar a sociedade como uma interlocutora privilegiada, diferentemente do que ocorria até então, quando somente o Estado ocupava de maneira central esse papel. Ao afirmar que o IPEA deve fornecer à sociedade elementos para o conhecimento e superação dos problemas e desafios do desenvolvimento brasileiro, o estatuto cria a possibilidade de constituição de uma nova rede de interlocutores, fornecendo à instituição uma função estratégica na disputa e constituição de uma agenda nacional. Acredita-se, portanto, que a instituição passa a atuar de maneira menos incisiva no assessoramento das políticas públicas e, portanto, não tão próxima dos *policy makers*, em processo visível nos estatutos desde a década de 1990, focando mais sobre a produção e difusão de conhecimentos, como os *think tanks*, estando mais próxima da

sociedade. A partir do estatuto de 1999, as funções de pesquisa e disseminação de conhecimentos são sempre as primeiras finalidades a compor a missão institucional, permitindo crer que essa não foi uma alteração passageira, mas que foi operada uma ressignificação no modo como a instituição atua.

Percebe-se, portanto, que durante os governos FHC, torna-se explícito um processo que vinha se desenvolvendo desde fins da década de 1970, que parece fazer com que o IPEA ressignifique sua forma de atuar, adaptando-se a um contexto fundamentalmente distinto daquele em que foi criado. Durante os governos petistas, esse movimento de ressignificação parece se tornar ainda mais veloz e robusto, onde a instituição parece ter um incremento em seu perfil acadêmico, adquirindo também outras dimensões inovadoras, como a pluralização do perfil de Técnico de Planejamento e Pesquisa e da própria produção da instituição, temas que serão abordados de maneira mais profunda no capítulo seguinte.

No que tange a composição das diretorias finalísticas da instituição, o estatuto de 1999 define a seguinte estrutura: Diretoria de Estudos Setoriais; Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos; Diretoria de Estudos Sociais; Diretoria de Estudos Macroeconômicos; Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento. Percebe-se que o termo “estudo” substitui o termo “política” na nomenclatura das diretorias, podendo-se questionar se essa alteração reflete também o deslocamento da chave do assessoramento (“política”) para a chave da pesquisa (“estudo”).

O oitavo estatuto do IPEA, promulgado durante o primeiro ano do governo Lula (Decreto nº 4.745/2003), portanto, no início do momento nacional de orientação novo-desenvolvimentista, é extremamente semelhante ao estatuto anterior, apresentando uma idêntica definição da missão e da estruturação das diretorias-fim. Portanto, a realização de pesquisas e estudos sociais e econômicos, bem como a difusão de conhecimento, permaneceram como as finalidades centrais.

O nono e o décimo estatutos são extremamente semelhantes entre si, apesar de terem sido promulgados em momentos nacionais (e governos) bem distintos. Promulgado durante o último ano do governo Lula, o nono estatuto foi elaborado em um momento nacional de forte ativismo estatal e de proeminência de uma agenda que aliava o social à ideia de desenvolvimento nacional. Por outro lado, o décimo estatuto foi promulgado durante o governo Michel Temer (MDB), que reinseriu no cerne da agenda política nacional ideias de orientação neoliberal. Esse último estatuto ultrapassa o recorte temporal definido, tendo sido promulgado em 2016.

O decreto nº 7.142, que instituiu o nono estatuto do IPEA, parece ter alterado aspectos que configuram as finalidades e a estrutura da instituição. Conforme análise de Nunes (2017), durante o segundo governo Lula, especificamente durante a gestão Márcio Pochmann à frente da presidência do IPEA, a instituição vivenciou um processo de transformações, a começar por sua localização dentro da estrutura do governo federal. Após a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), em 2008, o IPEA deixou de estar vinculado ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPMOG), vinculando-se à secretaria recém-criada. Alguns meses antes, o economista Márcio Pochmann havia assumido a presidência do IPEA. De acordo com técnicos da instituição entrevistados durante a visita ao IPEA, em Brasília, a gestão Pochmann (2007-2012) é considerada paradigmática dentro da instituição, causando reações diversas entre os técnicos, onde alguns se arrepiam ao ouvir seu nome, enquanto outros apontam modificações positivas implementadas durante sua gestão. O fato é que, conforme indica Nunes (2017, p. 136), Márcio Pochmann teria recebido do ministro responsável pela SAE/PR, Mangabeira Unger, a dupla missão de “levar o Ipea para o Brasil” e “trazer o Brasil para o Ipea”, compreendendo, assim, que haveria certo academicismo e desconexão institucional dificultando as ações da instituição. Pochmann, por sua vez, teve como projeto buscar a recuperação do debate desenvolvimentista, incorporando novas questões ao escopo *ipeano*. Em consonância com o conceito de desenvolvimento, ressignificado durante o momento novo-desenvolvimentista, Pochmann tentou criar eixos de pesquisa dentro do IPEA, focando as dimensões necessárias ao desenvolvimento na contemporaneidade, dentre elas a macroeconomia, proteção social, direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade, Estado e democracia (NUNES, 2017).

Em 2008, em consonância com esse projeto, foi realizado o maior concurso da história recente da instituição, em que mais de cem novas vagas para Técnico de Planejamento e Pesquisa foram ofertadas. Porém, o que mais chama atenção nesse concurso, e o coloca como um ponto de inflexão na trajetória da instituição, diz respeito à quantidade de pesquisadores não-economistas que ingressaram na instituição, alterando o perfil da instituição, ponto que será mais aprofundado na seção sobre os “recursos humanos”.

Nesse sentido, a promulgação do novo estatuto do IPEA, em 2010, traz alguns desses elementos anteriormente citados, que contribuem para se pensar numa ressignificação da missão institucional operada durante os governos petistas. Apesar do coração da missão do IPEA manter-se o mesmo, isto é, sua atuação permanecer centrada nas finalidades de pesquisa

e difusão de conhecimentos, a instituição passou a incorporar outras finalidades, conforme indica o estatuto:

1) promover, fomentar e realizar pesquisas e estudos sociais e econômicos e disseminar o conhecimento resultante, dando apoio técnico e institucional ao governo nos processos de avaliação, formulação e acompanhamento de políticas públicas e planos de desenvolvimento, e oferecendo à sociedade elementos para conhecimento e solução dos desafios do desenvolvimento brasileiro;

2) promover e realizar pesquisas destinadas ao conhecimento dos processos econômicos, sociais e de gestão pública brasileira;

3) disponibilizar sistemas de informação e disseminar conhecimentos atinentes à suas áreas de competência;

4) fomentar e incentivar pesquisa socioeconômica aplicada e o estudo e gestão das políticas públicas e de organizações públicas, visando o desenvolvimento brasileiro sustentável;

5) realizar atividades de pesquisa, planejamento econômico e assessoria técnica ao governo federal.

Percebe-se que dentre as finalidades da instituição, insere-se de maneira inovadora a promoção e fomento de pesquisas e estudos sociais, econômicos e de gestão pública brasileira. Essas novas atribuições contribuem para caracterizar o IPEA como promotor e incentivador da pesquisa no país. A área de gestão pública passa a integrar o escopo de pesquisa da instituição, não só a nível da descrição da missão, mas por meio da criação de uma nova diretoria responsável por pensar as políticas e instituições do Estado e da democracia. A missão do IPEA, desde 1999 associada à realização de pesquisas e disseminação de conhecimento, parece vivenciar um processo de aprofundamento dessa missão, já que, dentre as cinco grandes finalidades descritas pelo estatuto, todas versam sobre essa dupla função (pesquisa e disseminação de conhecimentos). O movimento de deslocamento do foco da interlocução, do Estado para a sociedade, também parece estar se aprofundando no estatuto de 2010.

Quanto à estrutura da instituição, especificamente no que tange ao *accountability*, o estatuto determina a criação de novos órgãos seccionais, que se somam a outros já existentes, sendo eles: Presidência; Gabinete; Procuradoria Federal; Auditoria Interna; Ouvidoria e a Diretoria de Desenvolvimento Institucional (DIDES).

Quanto às “diretorias-fim”, destaca-se a criação de uma diretoria responsável por pensar a gestão pública: a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST). As outras diretorias finalísticas são: Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (DISET); Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR); Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC); Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (DIMAC); Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (DINTE). Segundo Nunes, a divisão da estrutura organizacional *ipeana* em sete diretorias buscou promover pesquisas nos sete eixos desenvolvimentistas definidos por Pochmann, ampliando assim o escopo de pesquisas da instituição ao abranger novas áreas temáticas, para além do grande campo da economia. Segundo Nunes (2017), a criação da DIEST suscitou críticas dentro da própria instituição, principalmente vindas de TPPs mais antigos, que compreendiam que essa diretoria afastava a instituição de sua legítima tradição, que seria a pesquisa econômica aplicada, levando o autor a considerar que essa instituição representa um ponto de inflexão na trajetória do IPEA:

A criação da Diest é parte das mudanças dessa gestão [Márcio Pochmann], e é reconhecida por TPPs de outras diretorias como diferente das demais. Oficialmente, cada estatuto do Ipea renomeia as diretorias, mas há a manutenção de um eixo de pesquisas mais geral na maioria delas. Dessa forma, as diretorias que tratam de questões macroeconômicas; das diferenças regionais; da área-meio; da área social; de questões de infra-estrutura, mantiveram essas temáticas mais amplas mesmo depois de modificações nominais que mudavam algumas ênfases. A Diest, por sua vez, é proveniente de uma linhagem mais recente. (NUNES, 2017, p. 49)

Por fim, o décimo estatuto do IPEA, promulgado após a deposição de Dilma Rousseff, realizada por meio de um golpe parlamentar que demarca o ocaso do momento novo-desenvolvimentista, apresenta alterações bem sutis quanto à missão e estrutura do IPEA. Por meio do Decreto nº 8.923/2016, o governo de Michel Temer (MDB) aprovou um novo estatuto que trazia como alteração mais significativa o retorno da vinculação institucional do IPEA ao Ministério do Planejamento, denominado nesse momento como Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Outro ponto curioso do estatuto, apontado por Nunes (2017), diz respeito à menção ao braço do IPEA na cidade do Rio de Janeiro, classificada pelo documento como unidade descentralizada. Apesar de existir de fato desde fins da década de 1960, a unidade carioca só é citada explicitamente, pela primeira vez, no estatuto de 2016.

Apesar de alguns técnicos da instituição negarem que a trajetória política nacional interfira no perfil do funcionamento da instituição, conforme foi constatado na visita ao IPEA,

a análise dos estatutos possibilita uma visão um pouco diferente. Percebe-se que no auge do nacional desenvolvimentismo autoritário, as chaves do planejamento e do assessoramento eram fundamentais dentro da instituição, demarcando também o período de maior proximidade do IPEA perante *o policymaking process*, onde a participação privilegiada da instituição nos PNDs parece ilustrar bem essa questão, conforme aponta a literatura (LOUREIRO, 1997; D'ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005; CUNHA, 2012). Com a crise do nacional-desenvolvimentismo e o fortalecimento da agenda neoliberal no Brasil, as ideias de planejamento e de desenvolvimento coordenado pelo Estado se enfraquecem, e o IPEA, gradativamente, passa a perder influência sobre o *policymaking process*, especializando-se, de acordo com os estatutos, cada vez mais em pesquisas econômicas aplicadas. Esse economicismo parece indicar não só o fortalecimento de uma agenda fiscal, mas a diminuição da atuação do Estado na sociedade, em consonância com uma agenda de diminuição do Estado e de restrição de gastos. De planejamento/assessoramento, a missão institucional do IPEA se deslocava cada vez mais para a pesquisa/disseminação de conhecimentos, onde o estatuto de 1999 parece ser o ponto marcante de inflexão na trajetória da instituição. Com isso não se quer dizer que a instituição deixou de propor, elaborar, acompanhar e avaliar políticas públicas, função histórica e presente em todos os estatutos do IPEA. Porém, busca-se questionar se a ênfase sobre cada uma dessas chaves, e, portanto, a missão institucional, não teria se alterado ao longo do tempo e “recharacterizado” a instituição.

Grande parte dos técnicos do IPEA hoje definem a instituição como um *think tank*, um centro de difusão de ideias, que participa da disputa das agendas e projetos nacionais por meio da produção acadêmica, dos debates, dos meios de comunicação e da influência sobre os *policy makers*. Sendo assim, parece haver uma ressignificação, em um processo lento e gradativo, em que a instituição alterou sua forma de atuar e por que de agir, deslocando o eixo de ação do assessoramento à pesquisa, do Estado para a sociedade, sem com isso dizer que o IPEA deixou de atuar por meio do assessoramento do governo federal e do processo de avaliação e elaboração de políticas. Esse movimento, que tem como ponto de inflexão o estatuto de 1999, durante o segundo governo FHC, parece se aprofundar durante os governos petistas, especialmente durante a gestão Márcio Pochmann.

Nesse sentido, a criação da DIEST, em 2010, parece indicar um alargamento do escopo de pesquisa, onde o IPEA passa a atuar em áreas onde anteriormente não atuava (ou atuava de maneira bem reduzida). A literatura aponta outros elementos que fornecem maiores pistas sobre essa possível ressignificação, como as medidas tomadas por Márcio Pochmann a

fim de reavivar o debate desenvolvimentista no IPEA (e, conseqüentemente, no país) e o grande concurso público que teria alterado o perfil dos técnicos da instituição, diminuindo a predominância de economistas enquanto Técnicos de Planejamento e Pesquisa (TPPs). Para se compreender melhor esse momento da trajetória institucional, faz-se necessário analisar com maior atenção os aspectos humanos e a produção acadêmica do IPEA. Mas antes disso, será apresentado, ainda que brevemente, o perfil dos presidentes do IPEA, variável apontada como crucial para a compreensão da atuação da instituição.

3.3 Presidências do IPEA (1964-2016)

De acordo com técnicos da instituição entrevistados durante a visita técnica, o perfil do presidente é considerado uma variável importante para a compreensão do perfil da instituição em determinado período. Segundo Teixeira e Lobo (2018), o presidente seria responsável por “dar a cara” da instituição. Ao longo de sua trajetória institucional, o IPEA possuiu ao todo 28 presidentes, ainda que parte da literatura aponte que o grande nome dos anos de fundação e robustecimento seria o de João Paulo dos Reis Velloso, responsável pela criação do IPEA, junto com Roberto Campos, então Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica (D’ARAÚJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005). De acordo com essa argumentação, Reis Velloso, que após presidir o IPEA por aproximadamente quatro anos, foi nomeado Ministro do Planejamento e Coordenação Geral (posteriormente transformado em Secretaria de Planejamento), teria exercido “uma liderança efetiva na direção intelectual e profissional da casa”, sendo, portanto, aquele que exercia a presidência da instituição “de fato” (D’ARAÚJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005, p. 12).

Importante frisar que, conforme aponta Cunha (2012), até fins da década de 1980, a presidência do IPEA era exercida pelo Secretário Geral do Planejamento. Segundo a autora, o acúmulo de funções contribuía para fortalecer politicamente a instituição, tendo como contrapartida o fato de que, com a concentração de funções, o presidente do IPEA estaria impossibilitado de se dedicar integralmente à instituição. Essa vinculação também teria contribuído para que o IPEA sofresse indiretamente perda de influência perante o *policymaking process*, após o enfraquecimento das ideias de planejamento e desenvolvimento, ocorrido em fins da década de 1970 e aprofundado durante as décadas de 1980/90, devido ao fato de que, sob essas circunstâncias, o próprio Ministério (ou Secretaria) do Planejamento perdia influência dentro da estrutura do governo federal.

A fim de se analisar as presidências do IPEA em perspectiva histórica, foi elaborado o quadro 3, congregando os presidentes do IPEA, seu perfil de formação, duração da gestão, vinculação institucional, ministro responsável e a presidência da República. O quadro levou em consideração apenas as gestões efetivas, evitando a inclusão de presidentes interinos, uma vez que pelo caráter provisório dessas gestões, elas pouco contribuiriam para uma compreensão mais clara do perfil da instituição em determinado momento histórico. Dentre as fontes utilizadas para elaboração da tabela, destacam-se o site institucional do IPEA²⁰ e o livro *IPEA 40 ANOS* (D'ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005).

Quadro 3 – Presidências do IPEA - 1964-2016

Presidentes do IPEA	Formação	Período	Vinculação Institucional	Ministro da respectiva vinculação institucional	Governo
Ernesto Lozardo	Economia/Adm. Pública	jun. 2016	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Dyogo Oliveira (interino)/ Esteves Colnago	Michel Temer
Manoel Pires	Economia	mai. 2016 – jun. 2016	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Romero Jucá	Dilma Rousseff (2)
Jessé José Freire de Souza	Sociologia/Direito	abr. 2015 – mai. 2016	SAE/PR	Roberto Mangabeira Unger	Dilma Rousseff (2)
Sergei Suarez Dillon Soares	Economia	mai. 2014 – abr. 2015	SAE/PR	Marcelo Neri	Dilma Rousseff (1-2)
Marcelo Côrtes Neri	Economia	set. 2012 - mai. 2014	SAE/PR	Moreira Franco/Marcelo Neri	Dilma Rousseff (1)
Márcio Pochmann	Economia	ago. 2007 - jun. 2012	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR)	Roberto Mangabeira Unger/Samuel Pinheiro Guimarães Neto/Moreira Franco	Luiz Inácio Lula da Silva (2) / Dilma Rousseff (1)
Luiz Henrique Proença Soares	Sociologia	mai. 2006 – ago. 2007	MPMOG	Paulo Bernardo	Luiz Inácio Lula da Silva (1)
Glauco Antônio Truzzi Arbix	Sociologia	mar. 2003 -mai. 2006	MPMOG	Guido Mantega/Nelson Machado	Luiz Inácio Lula da Silva (1)

²⁰ Especificamente o hiperlink sobre a galeria de presidentes do IPEA, disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1230&Itemid=68>. Acesso em: 08 fev. 2019.

Roberto Borges Martins	Economia	jan. 1999 - jan. 2003	Ministério do Orçamento e Gestão/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	Martus Tavares/Guilherme Dias	Fernando Henrique Cardoso (2)
Fernando Antônio Resende da Silva	Economia	fev. 1996 - jan. 1999	Ministério do Planejamento e Orçamento	José Serra/Antonio Kandir/Paulo Paiva/Pedro Parente	Fernando Henrique Cardoso (1)
Andrea Sandro Calabi	Economia	jan. 1995 - fev. 1996	Ministério do Planejamento e Orçamento	José Serra	Fernando Henrique Cardoso (1)
Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo	Sociologia	jun. 1993 - jan. 1995	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação (SEPLAN)	Alexis Stepanenko/Beni Veras de Alcântara	Itamar Franco
Antônio Nilson Craveiro de Holanda	Direito/Economia	mar. 1993 - jun. 1993	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação (SEPLAN)	Yeda Rorato Crusius/Alexis Stepanenko	Itamar Franco
Lísio Fábio de Brasil Camargo	Economia	mai. 1992 - mar. 1993	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação (SEPLAN)	Paulo Roberto Haddad/Yeda Rorato Crusius	Itamar Franco
Roberto Brás Matos Macedo	Economia	mai. 1991 - 1992	Ministério da Economia	Zélia Cardoso de Mello	Fernando Collor
Antonio Kandir	Engenharia/Economia	abr. 1990 - mai. 1991	Ministério da Economia	Zélia Cardoso de Mello	Fernando Collor
Ricardo Luís Santiago	Economia	jan. 1988 - mar. 1990	Secretaria do Planejamento (SEPLAN)	João Batista de Abreu	José Sarney
Míchal Gartenkraut	Engenharia	abr. 1987 - jan. 1988	Secretaria do Planejamento (SEPLAN)	Aníbal Teixeira de Souza	José Sarney
Henri Philippe Reichstul	Economia	mar. 1986 - abr. 1987	Secretaria do Planejamento (SEPLAN)	João Sayad/Aníbal Teixeira de Souza	José Sarney
Andrea Sandro Calabi	Economia	mar. 1985 - mar. 1986	Secretaria do Planejamento (SEPLAN)	João Sayad	José Sarney
José Flávio Pécora	Economia	1980 - mar. 1985	Secretaria do Planejamento (SEPLAN)	Antônio Delfim Neto	João Batista Figueiredo
Marcos Amorim Neto	Economia	mar. 1979 - ago. 1979	Secretaria do Planejamento (SEPLAN)	Mario Henrique Simonsen	João Batista Figueiredo
Élcio Costa Couto	Economia	nov. 1974 - mar. 1979	Secretaria do Planejamento (SEPLAN)	João Paulo dos Reis Velloso	Ernesto Geisel
Henrique Flanzer	Engenharia/Economia	jul. 1971 - mar. 1974	Ministério do Planejamento e Coordenação Geral	João Paulo dos Reis Velloso	Emílio Médici

Mario Cláudio da Costa Braga	Engenharia	nov. 1970 - jul. 1971	Ministério do Planejamento e Coordenação Geral	João Paulo dos Reis Velloso	Emílio Médici
Marcos Pereira Vianna	Engenharia	jul. 1969 - out. 1970	Ministério do Planejamento e Coordenação Geral	Hélio Beltrão/João Paulo dos Reis Velloso	Costa e Silva/Emílio Médici
João Paulo dos Reis Velloso	Economia	1965 - 1968	Ministério do Planejamento e Coordenação Geral	Roberto Campos/Hélio Beltrão	Artur da Costa e Silva
Victor da Silva Alves Filho	Economia	1964	Ministério Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica	Roberto Campos	Humberto Castello Branco

Fonte: elaborado pelo autor com base em D'ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005.

A análise da tabela permite importantes inferências sobre o perfil da instituição. A primeira delas é relativa ao sexo do presidente do IPEA: com exceção de Aspásia Camargo, todos os presidentes do IPEA são homens. Mesmo durante o momento novo-desenvolvimentista, em que a questão de gênero adquiriu maior relevo na agenda nacional, apenas homens foram nomeados presidentes da instituição.

Uma segunda inferência diz respeito ao tempo médio de gestão do presidente do IPEA, de aproximadamente um ano e nove meses, apesar de que algumas gestões lograram durar mais de três anos, enquanto outras menos de um ano. O caso mais curioso é o de Manoel Pires, efetivado pela então presidente da República, Dilma Rousseff, em maio de 2016, e demitido por Michel Temer em junho do mesmo ano, após a deposição da presidente eleita. A demissão de Pires, TPP do IPEA desde 2004, desencadeou uma série de críticas dentro da instituição, havendo inclusive uma manifestação de repúdio²¹ realizada pela Associação dos Funcionários do IPEA (AFIPEA).

Os presidentes do IPEA, com raras exceções, possuem formação em áreas que não sejam a economia e a engenharia, sendo majoritariamente economistas (21 dos 28 presidentes). A primeira exceção nesse quesito também representa a única exceção quanto ao sexo: a socióloga Aspásia Camargo foi a primeira não economista/engenheira a assumir a presidência da instituição, em 1993, durante o governo Itamar Franco.

Durante o momento novo-desenvolvimentista (2003-2014), três sociólogos ocuparam a presidência do IPEA, o que pode ser considerado uma inflexão, principalmente quando

²¹ Para maiores informações, consultar: <<https://jornalggn.com.br/crise/funcionarios-do-ipea-repudiam-nomeacao-do-novo-presidente/>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

observado na longa trajetória da instituição. Ao longo do período 1967-1990, que engloba diferentes governos e momentos nacionais, período em que, inclusive, o IPEA possuiu em sua denominação as chaves do “planejamento” ou do “social”, nenhum não-economista/engenheiro ocupou a presidência da instituição.

Segundo Loureiro (1997, p. 215), o IPEA serviu, historicamente, como um “centro de formação prática dos economistas”, em um contexto em que a Economia, enquanto campo do saber, ainda se estruturava nas universidades e instituições de ensino no Brasil:

(...) mais do que as próprias atividades de planejamento, o IPEA teve papel crucial na produção de conhecimento econômico no país, através de suas atividades sistemáticas de pesquisas aplicadas tanto em áreas macroeconômicas, quanto em áreas setoriais e sociais – agricultura, indústria, tecnologia, desenvolvimento regional, energia, mercado de trabalho, educação, saúde, previdência e outras.

Maria Rita Loureiro (1997) chama atenção para o fato de que, mesmo sendo essencialmente formada por economistas, a instituição não deixava de trabalhar temas sociais. O IPEA teria contribuído de maneira significativa para a consolidação do campo da economia no país, onde a publicação *Pesquisa e Planejamento Econômico* (PPE), produzida pela instituição desde a década de 1970, tornou-se importante referência para o debate econômico nacional. Apesar da instituição desenvolver pesquisas e políticas em diferentes áreas, como a área social, a abordagem era tradicionalmente proveniente do campo da economia, uma vez que o perfil dos técnicos da instituição estava alinhado a esse campo de formação. É esse perfil que parecer sofrer alterações durante a gestão Pochmann, principalmente após o concurso de 2008, que teria, segundo Nunes (2017), diversificado o quadro técnico da instituição graças ao ingresso de profissionais formados em distintas áreas.

A análise do Quadro 3 também indica que o IPEA esteve historicamente vinculado ao órgão do governo federal responsável pelo Planejamento, seja na figura do Ministério do Planejamento ou da Secretaria do Planejamento, ainda que suas denominações específicas tenham passado por alterações ao longo do tempo. As duas exceções aconteceram em momentos distintos da trajetória nacional: durante o momento neoliberal, representado pelo governo Collor de Melo, quando o IPEA vinculou-se ao Ministério da Economia, após a extinção da Secretaria do Planejamento (SEPLAN); e durante os mandatos de governos de feição novo-desenvolvimentista, quando o IPEA se vinculou à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

Outra inferência possível da análise da tabela é a relação entre o presidente do IPEA e o Ministro responsável pela instituição a qual o IPEA está vinculado. O ministro é a figura

central no processo de indicação do presidente da instituição, que é nomeado pelo presidente da República. Parece haver, portanto, uma relação de confiança entre eles. Uma eventual troca no comando do ministério parece contribuir para a troca no comando do IPEA. Isso permite questionar até que ponto a Presidência da República possui um projeto claro para a instituição, e até que ponto a gestão do IPEA está mais fortemente vinculada às figuras do presidente da instituição e do ministro responsável.

O estudo dos aspectos legais do IPEA, em perspectiva comparada, parece trazer novos indícios que corroboram a hipótese de que a instituição vivenciou diferentes momentos, se reconfigurando. O momento nacional parece influir sobre a estrutura da instituição, uma vez que o IPEA foi objeto de constantes reflexões por parte do Executivo federal, durante as décadas de 1990, 2000 e 2010, quando a instituição possuiu sete estatutos, número elevado quando comparado às décadas de 1960, 1970 e 1980, que somam apenas três estatutos. Percebe-se que o ciclo de maiores revisões estatutárias acontece durante a Nova República, acredita-se em função da alteração do regime político no país, de autoritário para democrático. Nesse período, diferentes partidos e coalizões governaram o país, com distintas interpretações sobre o papel do Estado na geração do desenvolvimento nacional.

O estatuto promulgado em 1999, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, parece ser paradigmático por apresentar, pela primeira vez, uma inversão dos termos na definição da missão do IPEA, do assessoramento para a produção e disseminação de conhecimentos. Esse movimento de deslocamento do eixo das atividades finalísticas da instituição e de seus interlocutores privilegiados – do Estado para a sociedade – parece se estabelecer de maneira mais clara durante o momento neoliberal, porém, parece se acentuar e se acelerar durante o momento novo-desenvolvimentista. Apesar da retomada do ativismo estatal e do fortalecimento das chaves do planejamento e do desenvolvimento, não se vê uma retomada da centralidade do IPEA no *policymaking process* durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014). Pelo contrário, o IPEA parece aprofundar sua posição mais acadêmica do que assessora e formuladora de políticas, funções centrais na instituição durante o velho desenvolvimentismo. Portanto, as críticas ao conceito de novo-desenvolvimentismo, pautadas sobre a ausência de um projeto estruturado e centralizado de desenvolvimento nacional, parecem ser pertinentes, e o fato de o IPEA exercer de maneira minoritária a função de assessoria durante o período parece ser um indício. Por outro lado, diferentemente do passado, quando a concepção de desenvolvimento nacional era fortemente centralizadora e dirigista, onde IPEA atuava de maneira mais insulada e tecnocrática, no contexto democrático

em que o novo-desenvolvimentismo floresceu, percebe-se a existência de uma concepção mais descentralizada e plural de planejamento e de desenvolvimento, onde o Estado passa a exercer uma função mais associada à coordenação e à indução, configurando uma ressignificação no modo de se pensar e de se buscar o desenvolvimento nacional. Essa ressignificação contribui para que esse *novo* desenvolvimentismo seja significativamente diverso do velho desenvolvimentismo, ainda que a base mínima (ativismo estatal, racionalização do desenvolvimento, suspeita das virtudes espontâneas do mercado e da sociedade) seja mantida e permita se pensar em um *novo* projeto desenvolvimentista, ressignificado.

Faz-se necessário aprofundar a análise endógena da instituição, buscando compreender eventuais alterações nos aspectos humanos e na produção acadêmica da instituição, onde se busca analisar o perfil dos servidores, com especial ênfase sobre o cargo de Técnico de Planejamento e Pesquisa, os concursos públicos e a publicação Textos para Discussão, permitindo analisar em linhas gerais se houve alterações no perfil *ipeano* e no escopo da produção da instituição durante o momento novo-desenvolvimentista.

CAPÍTULO 4 O IPEA E SUAS CAPACIDADES: ASPECTOS HUMANOS E PRODUÇÃO ACADÊMICA (1995-2014)

Uma importante variável institucional, conforme aponta a literatura sobre capacidades estatais e, especificamente, sobre capacidades burocráticas (EVANS, 1993, 1995; CINGOLANI, 2013; EVANS; RAUCH, 2014; SOUZA, 2016), diz respeito ao quadro de servidores, principalmente no tocante ao perfil, em termos de área e nível de formação educacional, bem como as condições de trabalho, no tocante à progressão de carreira e níveis salariais. Conforme a análise de um dos técnicos entrevistados durante a visita técnica ao IPEA, a respeito da ideia de crise institucional, existiriam diferentes maneiras de se extinguir uma instituição: a extinção pode ocorrer de maneira abrupta, na “canetada”, conforme expressão popular, ou pode ocorrer de maneira lenta e gradual, por meio da diminuição de recursos e do quadro técnico, quando concursos públicos deixam de ser realizados e recursos financeiros deixam de ser destinados à instituição.

Analisar os recursos humanos do IPEA, em perspectiva comparada, permite analisar parte importante das capacidades burocráticas da instituição. Busca-se, nesse sentido, realizar dois movimentos complementares: a) compreender se a instituição vivencia uma crise, em termos da redução de seu quadro técnico, a ponto de permitir apontamentos relacionados ao “fim” da instituição, pela não renovação de seu quadro; b) partindo-se do pressuposto de que as instituições definem por meio do edital e processo seletivo o perfil dos servidores almejados, busca-se compreender se, por meio dos dados obtidos, é possível perceber uma alteração no perfil dos TPPs e, conseqüentemente, uma ressignificação da missão institucional operada durante o momento novo-desenvolvimentista.

O IPEA, ao longo de sua trajetória de mais de 50 anos, possui uma densa produção acadêmica, envolvendo diferentes linhas de materiais como revistas, boletins, relatórios, notas técnicas e livros, conforme descrito no quadro 4.

Quadro 4 – Produção intelectual do IPEA (atualizada até abril de 2019)

TÍTULO	TIPO	PRIMEIRA E ÚLTIMA EDIÇÕES	PERIODO CIDADE	COORDENADOR*	SINOPSE	NÚMERO DE EDIÇÕES
---------------	-------------	----------------------------------	-----------------------	---------------------	----------------	--------------------------

Desafios do Desenvolvimento	Revista	2004 - nov. 2016	Trimestral	Ascom/Gabinete	Reportagens, notas e outros textos de caráter jornalístico sobre áreas ligadas ao desenvolvimento do país.	88
Tempo do Mundo (RTM)	Revista	2009 - jul. 2018	Trimestral	DINTE	Artigos sobre temas contemporâneos em economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, tais como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.	28
Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)	Revista	1971 - dez. 2018	Quadrimestral	DIMAC	Artigos de análises teóricas e empíricas sobre uma ampla gama de temas relacionados à economia brasileira.	142
Planejamento e Políticas Públicas (PPP)	Revista	1989 - jul./dez. 2018	Semestral	DIRUR	Artigos sobre pesquisas, avaliações e proposições na área de planejamento e políticas públicas.	51
Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)	Boletim	2011 - dez. 2018	Semestral	DIEST	Artigos sobre temas de relevância na vida política brasileira, com foco na agenda do poder Executivo federal e em suas interfaces com o Congresso Nacional, as instâncias superiores do Judiciário e, de forma mais ampla, os movimentos da sociedade.	19
Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)	Boletim	2010 - jan./abr. 2019	Quadrimestral	DINTE	Artigos sobre temas relevantes à inserção do Brasil no cenário internacional, com ênfase em estudos aplicados no campo da economia internacional e das relações internacionais.	24

Boletim Regional, Urbano e Ambiental (BRU)	Boletim	2008 - jul./dez. 2018	Semestral	DIRUR	Artigos contendo análises nas áreas de estudos regionais, intraurbanos, redes de cidades, meio ambiente e federalismo.	19
Carta de Conjuntura	Boletim	2007 - 3º tri. 2018	Trimestral	DIMAC	Síntese conjuntural nas áreas de atividade econômica, mercado de trabalho, inflação, setor externo, moeda e crédito, finanças públicas e economia mundial.	39
Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise (BMT)	Boletim	1996 - out. 2018	Semestral	DISOC	Artigos sobre a evolução do mercado de trabalho metropolitano, as relações estruturais do mercado de trabalho brasileiro e a evolução das políticas de economia solidária.	65
Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise (BPS)	Boletim	2000 - 2018	Anual	DISOC	Artigos com informações e análises sobre a conjuntura e a implementação das políticas sociais federais nas áreas de previdência social, assistência social, saúde, trabalho e renda, educação, cultura, desenvolvimento rural, igualdade racial e igualdade de gênero.	25
Radar - Tecnologia, Produção e Comércio Exterior	Boletim	2009 - dez. 2018	Bimestral	DISET	Artigos sobre questões setoriais, de produção, tecnologia e comércio exterior, com ênfase nas atividades produtivas e nas políticas públicas voltadas à dinamização dessas atividades.	58

Informe Semanal	Boletim	2004 (setembro)	Semanal	-	Boletim dirigido ao Presidente da República que apresenta os principais indicadores e previsões de conjuntura econômica e aponta questões de políticas públicas	-
Texto para Discussão (TD)	Texto para Discussão	1979 - 2019	Variável	Todas as unidades técnicas do Ipea	Artigo contendo análise e/ou proposição, de caráter preliminar ou final, sobre tema relacionado a políticas públicas, com vistas a subsidiar o debate sobre o tema.	2471
<i>Discussion Paper</i>	Texto para Discussão	2015 - 2019	Variável	Todas as unidades técnicas do Ipea	Artigo contendo análise e/ou proposição, de caráter preliminar ou final, sobre tema relacionado a políticas públicas, com vistas a subsidiar o debate sobre o tema.	238
Texto para Discussão (Cepal-Ipea)	Texto para Discussão	2010 - 2015	Variável	Todas as unidades técnicas do Ipea e da Cepal	Artigo contendo análise e/ou proposição, de caráter preliminar ou final, sobre tema relacionado a políticas públicas, com vistas a subsidiar o debate sobre o tema.	58
Relatório de Pesquisa	Relatório	1974 - 2019	Variável	Todas as unidades técnicas do Ipea	Relatório de trabalho de pesquisa coordenado ou realizado pelo Ipea, com o objetivo de registrar detalhadamente o trabalho executado e divulgar informações e conclusões.	185 (desde 2009, cujas edições estão disponíveis no portal Ipea)
Relatório de Atividades	Relatório	2008 - 2018	Anual	ASPLA/Gabinete	Relatório dos objetivos alcançados e atividades executadas por todas as unidades do Ipea no exercício anterior.	11

Plano de Trabalho	Relatório	2009 - 2019	Anual	ASPLA/Gabinete	Relatório dos objetivos e atividades que todas as unidades do Ipea se propõem a executar no exercício atual.	9
Plano Estratégico	Relatório	2014	Decenal	ASPLA/Gabinete	Síntese das diretrizes estratégicas que nortearão as atividades do Ipea pelo período de dez anos, as quais incluem visão de futuro, missão, valores e objetivos finalísticos e de gestão.	1
Nota Técnica	Nota Técnica	1988 - mar. 2019	Variável	Todas as unidades técnicas do Ipea	Esclarecimento/posicionamento técnico em atendimento a demanda sobre temas relevantes ou questões metodológicas relativas às políticas públicas.	180 (desde 2003, cujas edições estão disponíveis no portal Ipea)
Livros	Livro	1971 - 2019	Variável	Todas as unidades técnicas do Ipea	Obra sobre tema determinado, abordado por meio de capítulos complementares entre si.	523 (desde 1988, cujas edições estão disponíveis no portal Ipea)

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados disponíveis em:

<<http://www.ipea.gov.br/sites/manualeditorial/publicacoes-do-ipea>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

* Lista de abreviaturas: ASCOM/Gabinete - Assessoria de Comunicação do Gabinete da Presidência do IPEA; DINTE - Diretoria de Estudos, Relações Econômicas e Políticas Internacionais; DIMAC - Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas; DIRUR - Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais; DIEST - Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia; DISOC - Diretoria de Estudos e Políticas Sociais; DISET - Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura; ASPLA/Gabinete - Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional de Projetos e Pesquisas do Gabinete da Presidência do IPEA.

Três dessas publicações destacam-se pela longevidade, sendo consideradas as linhas mais tradicionais da instituição, tendo importante participação na construção da respeitabilidade adquirida pelo IPEA, tanto no governo, quanto na sociedade, sendo elas:

a) a revista *Pesquisa e Planejamento Econômico* (PPE), publicada desde 1971 e atualmente coordenada pela Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (DIMAC);

b) a revista *Planejamento e Políticas Públicas* (PPP), publicada desde 1989 e atualmente coordenada pela Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR);

c) *Textos para Discussão* (TD), publicado pelo IPEA desde 1979, envolvendo todas as diretorias e unidades técnicas da instituição.

Dentre essas três tradicionais linhas de produção acadêmica, a *Textos para Discussão* destaca-se por possuir a finalidade de divulgar os resultados de estudos e pesquisas desenvolvidos pela instituição, seja por Técnicos de Planejamento e Pesquisa ou consultores externos. Essa publicação possibilita que a produção acadêmica desenvolvida dentro do IPEA circule dentro e fora dela, contribuindo para que a instituição participe e intervenha no debate nacional.

A *Textos para Discussão* historicamente possui um caráter mais acadêmico, estando incluída nos parâmetros comparativos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e sob seus critérios de avaliação (NUNES, 2017). Para que um TD possa ser publicado, seu autor (ou autores) devem, obrigatoriamente, apresentar o trabalho em um seminário no IPEA ou receber o parecer de dois TPPs da instituição. A importância adquirida pela *Textos Para Discussão* dentro da instituição pode ser melhor compreendida pelo fato de que a publicação de um TD faz parte das metas anuais de produção dos TPPs. Na visão de Nunes (2017), a *Textos para Discussão* é, portanto, a principal publicação da instituição na atualidade, representando o pensamento autônomo dos TPPs e, ao mesmo tempo, o pensamento produzido pela instituição em determinado período.

Em 2004, na edição comemorativa da *Textos para Discussão* de número 1000, foi apresentado um balanço de sua produção, perpassando quase um quarto de século, durante o período 1979-2003 (IPEA, 2004b). Com o intuito de classificar a produção da publicação, foram definidas 28 áreas temáticas e realizadas resenhas de cada uma dessas áreas, numa espécie de balanço da produção, enfocando as contribuições mais relevantes trazidas ao debate nacional por determinados TD's. As áreas definidas foram as seguintes: 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 e Tecnologia; 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, Seguridade e Assistência Social; Privatização; Reestruturação Produtiva e Competitividade; Regulação Ambiental; Regulação Econômica e Defesa da Concorrência; Saúde; Segurança e Criminalidade (IPEA, 2004).

De acordo com a apresentação dessa edição comemorativa, assinada pelo sociólogo Glauco Arbix, presidente do IPEA à época, a *Textos para Discussão* são “o mais genuíno meio de divulgação, circulação de ideias e de propostas de políticas públicas dentro da instituição” (ARBIX, 2004). Por não seguir uma linha editorial específica e um rigor teórico e metodológico uniformes, a publicação refletiria a diversidade e o caráter interdisciplinar da instituição: “Daí ser esta publicação a expressão da heterogeneidade de linhas de pensamento existentes entre os técnicos do Instituto e das diferentes interpretações sobre os fenômenos econômicos e sociais correntes no país.” (ARBIX, 2004).

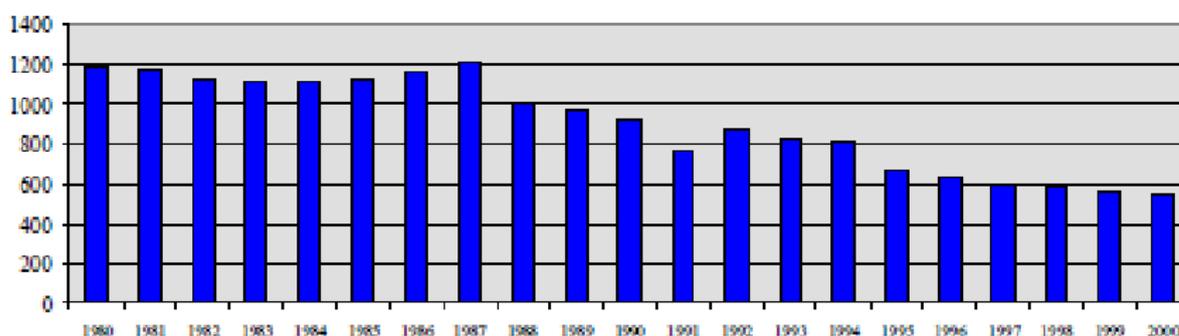
Nesse sentido, o levantamento e análise dos TD's se apresenta como uma possível estratégia para se pensar em eventuais alterações ocorridas no pensamento e escopo da instituição ao longo do tempo, refletindo, de maneira privilegiada, os trabalhos produzidos na instituição “no calor” do momento, diferentemente de outros tipos de publicação, como os livros, que possuem um *gap* entre a realização dos estudos e a efetiva publicação da obra.

Parte-se a gora para a análise dos dados empíricos coletados.

4.1 Quadro funcional e carreiras

Conforme o levantamento da trajetória histórica do IPEA, ao longo de mais de meio século, permitiu compreender, a instituição perpassou diferentes momentos, tendo suas capacidades burocráticas oscilado. No que toca aos aspectos humanos, importante variável para análise das capacidades de qualquer instituição, o IPEA vivenciou uma significativa redução em seu corpo técnico ao longo das décadas de 1980 e 1990, conforme ilustra o gráfico 3:

Gráfico 3 – Evolução do quadro de pessoal ativo do IPEA - 1980-2000



Fonte: IPEA, 2000, p. 58.

Em consonância com a literatura, que aponta a década de 1980 como o final de um momento de expansão e empoderamento vivenciado pelo IPEA, a instituição passou a conviver com uma diminuição do seu quadro de servidores, principalmente durante a segunda metade da década. Durante o início dos anos 1980, o IPEA ainda era uma instituição central no Sistema de Planejamento Federal, participando de diferentes atividades dentro do governo federal, por meio da ação do CENDEC, CNRH e INOR, capacitando servidores públicos federais, participando diretamente da elaboração do orçamento federal e assessorando os ministérios setoriais. Dessa forma, compreende-se o robusto quadro de servidores ativos na instituição durante a década de 1980, principalmente quando comparado ao quantitativo das décadas posteriores, como fruto de um processo de empoderamento institucional vivenciado principalmente após a promulgação do Decreto-Lei nº 200/1967, em momento de valorização da chave tecnocrática e da ideia de planificação do desenvolvimento.

Durante a década de 1980, momento em que o próprio nacional desenvolvimentismo autoritário enfrentava um processo de crise, o IPEA, uma espécie de *intelligentsia* responsável por pensar e desenhar políticas para o desenvolvimento, também entra em crise. É durante a segunda metade da década de 1980 que a instituição perde duas estruturas, CNRH e INOR, deixando de atuar, direta e especificamente, sobre a formulação de políticas relativas à saúde, educação e emprego, junto aos ministérios setoriais, bem como, sobre a elaboração do orçamento da União. Nesse sentido, essa significativa redução do quadro de servidores do IPEA pode ser compreendida dentro de um processo de diminuição do escopo de ações realizadas pela instituição, em clara redução de atribuições e finalidades. Além disso, mudanças sobre a estruturação e funcionamento da administração pública indireta, iniciadas por meio da CF/88, alteraram alguns aspectos centrais que possibilitavam ao IPEA ser uma instituição dotada de altas capacidades, como uma maior flexibilidade de contratações e a alta capacidade de remuneração de seus servidores. Ainda que em um contexto de grandes transformações, ao final dos anos 80 o IPEA contava com aproximadamente mil servidores ativos, número bastante elevado quando comparado ao número de servidores ativos na década de 2000.

Se, por um lado, a Constituição de 1988 contribuiu para o fortalecimento do princípio de mérito e da impessoalidade no serviço público, tornando obrigatória a realização de concursos, como apontam autores como Abrucio e Loureiro (2018) e Cavalcante, Lotta e

Oliveira (2018), por outro lado, diversas críticas foram desferidas contra a Magna Carta, apontando certo engessamento da máquina pública, conforme se pode observar na análise de João Paulo dos Reis Velloso (2005), um dos pais fundadores do IPEA, a respeito do impacto do Regime Jurídico Único sobre a instituição:

A Constituição [1988] acabou com as carreiras próprias e englobou todo mundo no Regime Jurídico Único. Como resultado, a perda de flexibilidade e de eficiência foi enorme. O Ipea foi uma das vítimas desse engessamento e desse nivelamento por baixo. A Constituição de 88 representa um retrocesso em relação ao Decreto-Lei nº 200, porque acabou com a ideia de descentralização, de diferenciação, e não há nada ali favorável à desburocratização (...). A Constituição engessou a máquina do serviço público e criou problemas sérios. Hoje um técnico do Ipea está sujeito ao Regime Jurídico Único e tem a remuneração do mesmo nível de um técnico de qualquer órgão do serviço público. Quando se exige mais qualificação, não há correspondência na remuneração. (VELLOSO, 2005, p. 38)

De acordo com Loureiro (1997), em consonância com a grave crise econômica que assolava o país, os níveis salariais do IPEA foram sendo reduzidos ao longo da década de 1980, chegando ao início dos anos 90 em seu menor patamar histórico. Percebe-se que a instituição passa a vivenciar um processo de redução no quadro de servidores, tendo como pontos de destaque os anos de 1988, 1991 e 1995, perpassando, respectivamente, os governos Sarney, Collor e o primeiro ano de governo de Fernando Henrique Cardoso. Na visão de Matos (1994 apud LOUREIRO, 1997), o início da década de 1990 foi marcado pela realização de reformas administrativas que reforçaram a tendência de rejeição da ideia de planejamento, contribuindo para a implementação de uma teoria minimalista de Estado no país, enfraquecendo significativamente as capacidades burocráticas da administração pública. Nesse sentido, o governo Collor de Mello parece ser paradigmático, demarcando, de acordo com a literatura, o ápice da crise institucional do IPEA. De acordo com o gráfico, entre 1990 e 1991, a instituição teve uma redução de aproximadamente 100 servidores, ainda que no ano seguinte, em 1992, tenha acontecido um incremento no número de servidores ativos. Como não foram realizados concursos públicos nesse período, acredita-se que essa alteração possa ser compreendida dentro de um contexto de pedidos de licença ou afastamento do cargo, durante os turbulentos anos da gestão Collor, e o retorno desses mesmos técnicos à instituição em 1992, conforme sugerido em diversas entrevistas com ex-técnicos da instituição (D'ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005). Em um contexto de contínua redução no quadro de servidores e de enfraquecimento de suas capacidades burocráticas, a instituição atravessou

o ano de 1995 com quase metade da quantidade de servidores que possuiu durante a década de 1980.

Nesse contexto, o primeiro governo FHC (1995-1998) é indicado pela literatura como um período de revitalização do IPEA, onde a realização de concursos, a contratação de novos técnicos e o processo de reaparelhamento físico ganham destaque (LOUREIRO, 1997; BARBOSA, 2012; CUNHA, 2012). Conforme o relato de técnicos da instituição, a gestão de Antônio Kandir (ministro do Planejamento durante o período 1996-1998) e de Fernando Rezende, presidente do IPEA durante o período 1996-1999, demarcaram um período de tentativas de recomposição de parte das capacidades da instituição, constantemente enfraquecidas durante os anos anteriores, conforme aponta Divonzir Gusso, ex-técnico da instituição:

Fernando Rezende conseguiu o compromisso do presidente da República de autorizar o Ipea a realizar vários concursos para recompor seus quadros, pois eles estavam reduzidos a um número muito pequeno de remanescentes dos anos 70 e 80. Realmente, estávamos sem gente para trabalhar. Formou-se uma turma da antiga em torno da Presidência, e começamos reestruturando o programa de trabalho, entrando em algumas áreas um pouco mais relevantes, ajustando o foco das pesquisas. Nos quatro anos que passou aqui, Fernando conseguiu reestruturar o Ipea, mas já não mais tão dentro da máquina de governo, de planejamento, como era antes. Essa ainda é uma fragilidade do Ipea. (GUSSO, 2005, p. 117)

Em análise semelhante, Persio Davison, técnico do IPEA desde o início da década de 1970, destaca o enfraquecimento nas capacidades da instituição, principalmente em relação à diminuição do quadro técnico, mesmo durante a segunda metade da década de 1990, mostrando certos limites do processo de recuperação institucional durante os governos FHC:

Fernando Rezende foi muito importante porque iniciou um movimento forte de recuperação. A casa tinha passado anos sem fazer concursos, e desde o governo Collor os pedidos de aposentadoria se multiplicaram, resultando em enorme fuga de capacidade de trabalho do Ipea, sem que se pudesse preencher as vagas que se abriam. É verdade que mudou o tipo de trabalho que o Ipea podia fazer, mas hoje cerca de 50% dos cargos estão vagos. Não que se vá voltar a ter 300 técnicos [TPPs], mas talvez tenhamos hoje pouco mais de 100 ativos: 40 no Rio de Janeiro e o restante em Brasília. Fizemos três concursos, mas os aprovados não ficavam, porque preferiam os salários do Banco Central, dos tribunais, da assessoria do Congresso. O terceiro foi feito no final de 98, e depois passamos quase sete anos sem a autorização para realizar outro concurso. Ou seja, muita gente se aposentando, a equipe envelhecendo, e o Ipea sem condições de trazer gente nova. (DAVISON, 2005, p. 176)

Apesar da realização de três concursos públicos durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, realizados anos de 1995, 1996 e 1997, durante a visita técnica realizada no IPEA, em Brasília, técnicos sêniores da instituição afirmaram que o processo de recuperação das capacidades do IPEA se deu em um contexto de intensa mobilização por parte dos servidores da instituição, em que a AFIPEA teve uma participação importante. Segundo eles, a figura de Itamar Franco foi central nesse processo, uma vez que grande parte das medidas implementadas no primeiro ano de governo FHC foram acordadas com o então presidente da República, no ano de 1994. Na visão desses técnicos, Antônio Kandir e Fernando Rezende demonstraram verdadeiro interesse em revitalizar a instituição, mas as medidas econômicas restritivas sobrepujaram o projeto de fortalecimento das capacidades burocráticas do IPEA, sendo que, em 1998, seria realizado outro concurso público, cancelado devido a cortes no orçamento. Essa interessante explicação não foi encontrada na bibliografia que narra o período, sendo uma indicação interessante para a realização de estudos futuros, que possam desvelar as disputas que se desenrolam e influenciam importantes tomadas de decisão, que afetam significativamente a administração pública.

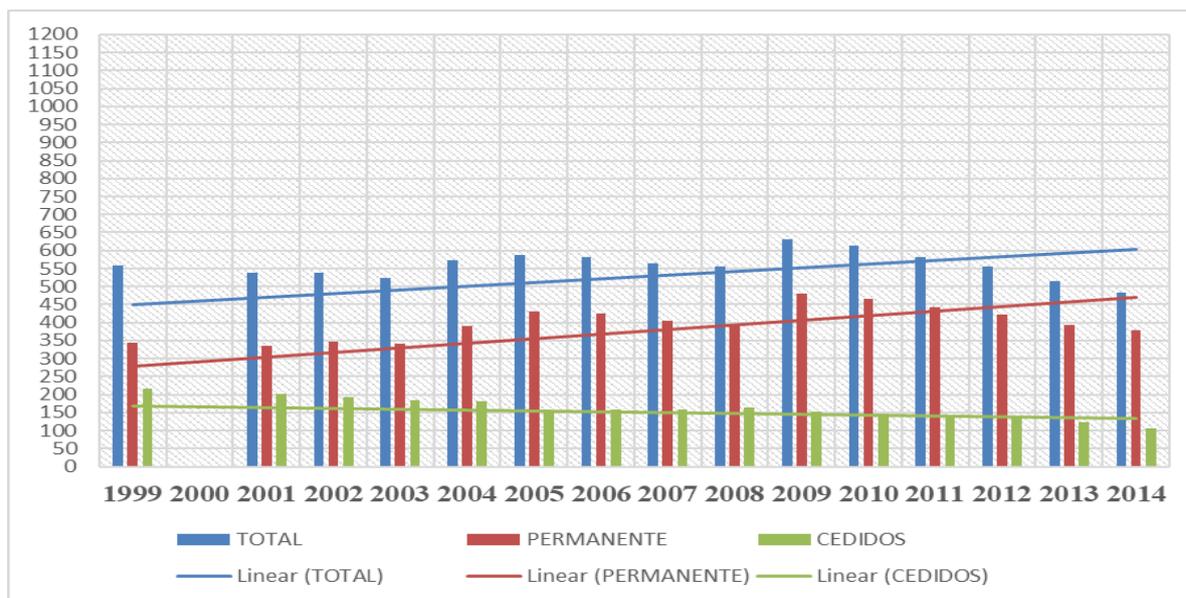
Com a realização desses concursos públicos, foram ofertadas, ao todo, por volta de 100 vagas para Técnico de Planejamento e Pesquisa. Apesar disso, conforme o Gráfico 3 indica, o número de servidores continuou a cair num ritmo mais acelerado do que a contratação de novos servidores, onde o ano de 2000 demarca o menor índice do período.

A redução do número de servidores do IPEA precisa ser compreendida dentro de um quadro complexo em que se inserem a crise do nacional-desenvolvimentismo, a desestabilização da economia e a perda de influência do IPEA sobre o *policymaking process*. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, a instituição teve parte de suas estruturas extintas e parece ter ressignificado sua forma de “ser”, deixando de atuar, primordialmente, no planejamento e assessoria direta aos ministérios setoriais e na elaboração de políticas públicas, deixando também de atuar como “celeiro de quadros”, devido à perda de autonomia das instituições e fundações públicas pós-Constituição de 1988. Percebe-se que o IPEA passou a atuar de maneira diferente do que vinha atuando durante as décadas de 1960-1970, adaptando-se às profundas mudanças conjunturais.

A década de 2000 permite verificar se a tendência observada nas décadas anteriores, de queda significativa no quadro de servidores do IPEA, se mantém ou apresenta tendência de reversão, contribuindo para a compreensão da hipótese a respeito de uma crise institucional que poderia vir a culminar na extinção do IPEA, pelo enfraquecimento extremo de suas

capacidades. Além disso, a análise das décadas de 2000 e início de 2010 permite compreender se houve, a nível de evolução do quadro de servidores, alguma mudança significativa entre os momentos neoliberal e novo-desenvolvimentista.

Gráfico 4 – Evolução do quadro de servidores do IPEA: permanentes, cedidos e total - 1999-2014



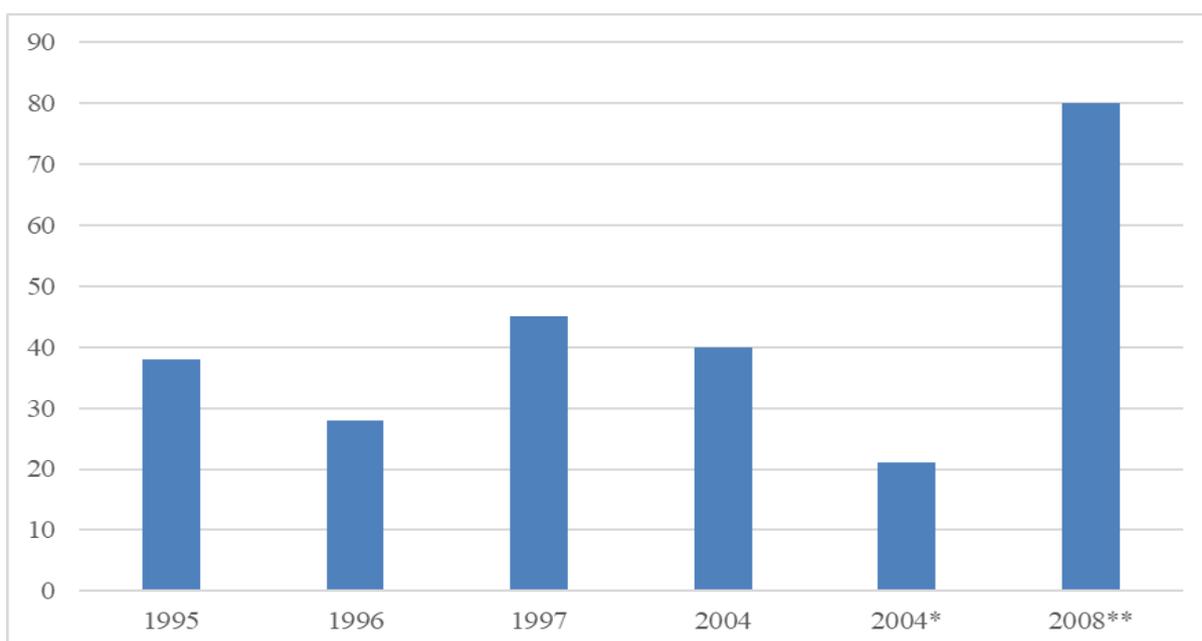
Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo IPEA.

No ano de 2004 foram realizados dois concursos públicos na instituição, oferecendo ao todo mais de 60 vagas para cargos de Técnico de Planejamento e Pesquisa, Técnico de Desenvolvimento e Administração, e Assessor Especializado. Esse concurso explica o crescimento na quantidade de servidores durante os anos de 2004 e 2005. Ao passo que a quantidade de servidores permanentes cresce após a realização desses concursos, onde o ano de 2005 demarca o momento em que há um incremento de 100 servidores permanentes no quadro da instituição, quando comparado ao ano de 2003, há também uma queda na quantidade de servidores cedidos a outros órgãos da administração pública, fenômeno que, desde o final de década de 1990, já parece ser uma tendência, mas que se aprofunda a partir de 2005, tendo como marco principal o ano de 2014, quando apenas 105 servidores estavam cedidos a outras instituições governamentais, numa redução de quase 100 servidores quando comparado ao ano de 1999. Percebe-se, portanto, uma linha de tendência crescente, no sentido de recuperação do quadro de servidores (totais e permanentes) e uma linha de tendência decrescente, no sentido de diminuição do número de servidores cedidos pela instituição,

apontando para um fortalecimento das capacidades burocráticas da instituição durante o período analisado.

Outro ponto de destaque no gráfico é o crescimento significativo no número de servidores durante o ano de 2009. Conforme dito anteriormente, no ano de 2008 foi realizado o maior concurso público da instituição, o que possibilitou um incremento de mais de setenta servidores ao quadro do IPEA, no ano de 2009, conforme indica o gráfico 5:

Gráfico 5 – Vagas de nível superior ofertadas pelo IPEA em cada concurso - 1995-2008



Fonte: elaborada pelo autor com base nos editais dos concursos públicos e no documento intitulado *Concursos Públicos IPEA* (IPEA, 2009a).

*Esse concurso, especificamente, não ofertou vagas para Técnico de Planejamento e Pesquisa, somente para Técnico de Desenvolvimento e Administração e Assessor Especializado.

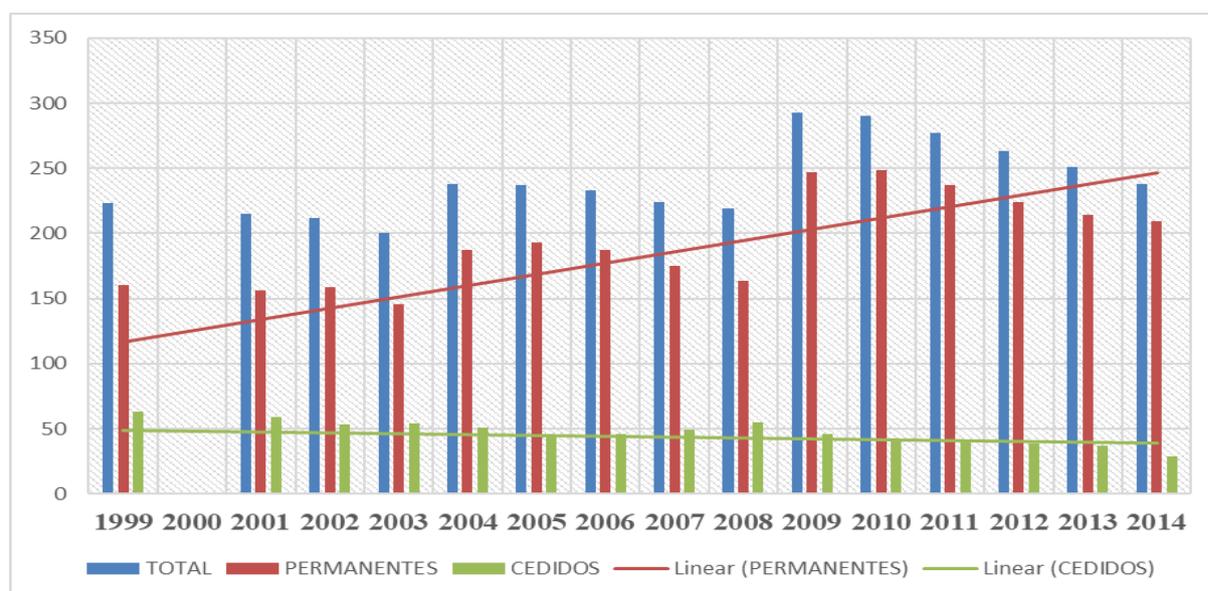
**Com a exceção de 10 vagas para Técnico de Desenvolvimento Administração e 8 vagas para analista de sistemas, todas as outras vagas ofertadas nesse concurso eram para TPPs.

Dentre os concursos de nível superior realizados nas décadas de 1990-2000, apenas um deles, realizado em 2004, não ofertou vagas para Técnico de Planejamento e Pesquisa (TPP). Todos os outros, com exceção do concurso realizado em 2008, que também ofertou vagas para os cargos de Técnico de Desenvolvimento e Administração e Assessor Especializado, ofereceram exclusivamente vagas para TPPs, ajudando a recompor as capacidades humanas da instituição, uma vez que esse cargo representa a atividade finalística exercida por ela. Durante as décadas de 1990-2000, foram preenchidas mais de 250 vagas na instituição. Com isso, a instituição conseguiu reverter a tendência de redução de seu quadro

técnico, que se acentuava desde a segunda metade da década de 1980, apresentando em 2009 mais de 600 servidores ativos, mesmo quantitativo que a instituição possuía em 1996. Nesse mesmo ano, dos mais de 600 servidores ativos, mais de 450 estavam atuando dentro da instituição, de maneira permanente.

Durante o momento novo-desenvolvimentista parece ocorrer uma dupla tendência dentro da instituição: um ligeiro acréscimo no número de servidores permanentes e uma diminuição dos servidores cedidos. Percebe-se que, no ano de 1999, para cada funcionário cedido, existia 1,6 funcionário ativo no IPEA, enquanto que, a partir de 2009, para cada funcionário cedido, existia na instituição (2009-2014) a média de 3,2 funcionários permanentes, conforme apresenta o gráfico 6:

Gráfico 6 – Evolução do quadro de TPP's: permanentes, cedidos e total - 1999-2014



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo IPEA.

Apesar dos concursos realizados nos anos de 2004 e da realização do maior concurso de sua história recente, realizado em 2008, o IPEA termina o ciclo novo-desenvolvimentista com o menor número de servidores do período 1980-2014, apresentando no último ano da análise um total de 484 servidores, pouco mais que um terço do quantitativo de servidores que a instituição dispunha no início da década de 1980.

Apesar disso, compreende-se, durante as décadas de 1990-2000, uma tendência de realização de concursos públicos e reposição de vagas, perpassando diferentes momentos nacionais e agendas presidenciais, o que indica uma busca por manter a instituição em funcionamento, ainda que suas capacidades burocráticas possam estar em redução, quando

comparadas ao momento nacional-desenvolvimentista autoritário. Porém, conforme exposto anteriormente, acredita-se que a própria instituição esteja ressignificando suas características finalísticas, “adaptando-se” gradualmente às novas realidades impostas pela trajetória histórica nacional.

Quando se observa especificamente a evolução do número de Técnicos de Planejamento e Pesquisa (TPPs), percebe-se um robustecimento das capacidades burocráticas do IPEA durante o momento novo-desenvolvimentista. Conforme o gráfico “Evolução do Quadro de Técnicos de Planejamento e Pesquisa: 1999-2014” indica, os concursos de 2004 e 2008 possibilitaram um incremento no quantitativo de TPPs, que vai de pouco mais de 150 técnicos em 1999, para quase o 250 em 2009, terminando o ciclo novo-desenvolvimentista com pouco mais de 200 TPP ativos.

Ao passo que o total de servidores *ipeanos* encontra-se em tendência de queda, principalmente quando se observa em perspectiva de longa duração, o total de TPPs cresceu nos últimos anos, indicando que, em termos finalísticos, a instituição tem robustecido suas capacidades. Outra tendência observada é a da diminuição no número de TPPs cedidos a outros órgãos da administração pública, caindo pela metade, quando comparados os anos de 1999 (aproximadamente 60 TPPs cedidos) e 2014 (aproximadamente 30 TPPs cedidos).

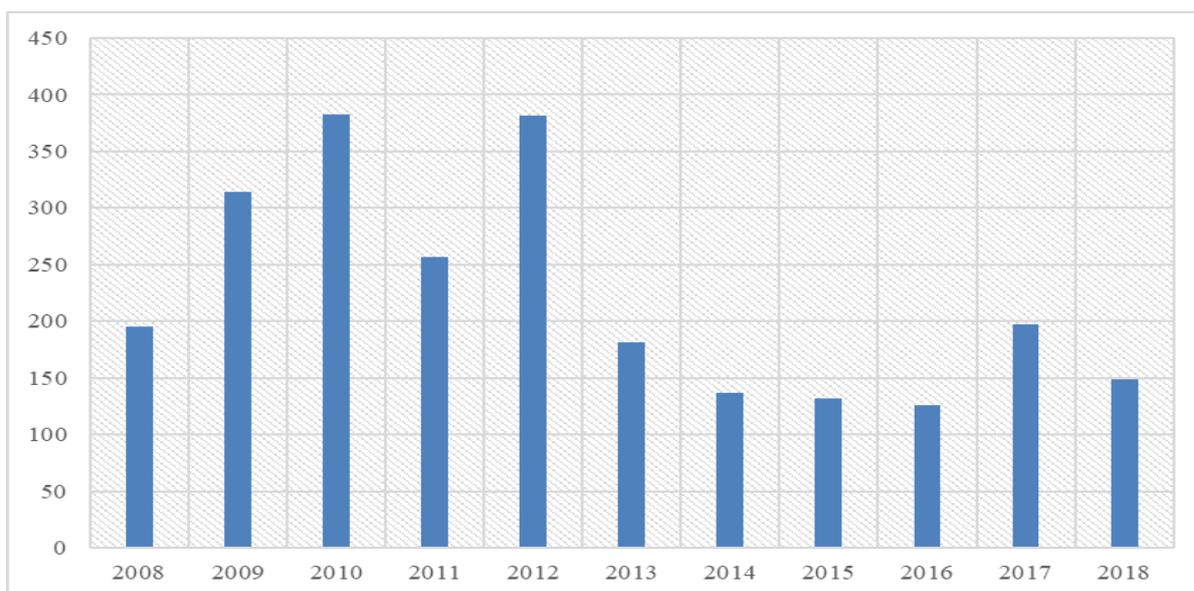
Durante o momento novo-desenvolvimentistas, a política de bolsas concedidas pelo IPEA também vivenciou um robustecimento, possibilitando um aumento na produtividade, ainda que acompanhada por uma série de críticas de técnicos da instituição, que viam na prática uma forma de precarização do trabalho no IPEA (NUNES, 2017). Os bolsistas, como os consultores externos, são contratados por tempo determinado para participar de projetos de pesquisa da instituição, juntamente com os TPPs, que coordenam esses projetos. A literatura aponta que o IPEA, historicamente, possui programas de concessão de bolsas para pesquisadores, sejam eles graduandos, pós-graduandos ou pesquisadores externos já consagrados no âmbito acadêmico²² (LOUREIRO, 1997; D’ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005; NUNES, 2017).

Contudo, quando solicitado ao IPEA dados sobre a evolução do número de bolsas, em perspectiva histórica, foram entregues dados cobrindo apenas o período 2008-2018, sob a justificativa de que o programa de concessão de bolsas havia tido início naquele ano. Ainda

²² Durante o estudo de campo, foi recorrente o apontamento, por parte dos TPPs, de que em determinadas áreas pouco tradicionais no universo acadêmico brasileiro, como, por exemplo, a área de energia nuclear, é difícil encontrar pesquisadores para contribuir na elaboração de pesquisas em áreas estratégicas para o país, o que o IPEA busca fazer por meio da concessão de bolsas, auxiliando também a disseminação de determinados conhecimentos estratégicos, tanto para a pesquisa acadêmica, como para a elaboração de políticas públicas.

que não cubra inteiramente o momento novo-desenvolvimentista e ultrapasse o recorte temporal proposto, o dado será analisado no gráfico 7, a fim de dar contribuições para a avaliação da hipótese sobre a existência de uma profunda crise institucional no IPEA, que afetaria consequentemente recursos e capacidades. Além disso, quando cruzado com outros dados, como a evolução da produção acadêmica, poderá oferecer outras contribuições e auxiliar na indicação de certas interpretações sobre a trajetória da instituição.

Gráfico 7 – Evolução de bolsas concedidas pelo IPEA - 2008-2018



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo IPEA.

Percebe-se que mesmo com uma redução significativa no número de bolsas concedidas pela instituição no ano de 2011, o período 2009-2012 apresenta um patamar bem elevado, quando comparado aos outros anos. Por outro lado, o período 2013-2016, perpassando o momento de esgotamento e encerramento do ciclo novo-desenvolvimentista, apresenta os menores patamares do recorte temporal fornecido, numa redução de mais de 250 bolsas quando comparado os anos de 2009 (maior ponto do gráfico) e de 2016 (menor ponto do gráfico). Apesar do crescimento verificado no ano de 2017, em 2018 o IPEA concedeu 149 bolsas, a quarta menor concessão do período.

Interessante notar que durante o período 2009-2010, o IPEA, possuía elevados índices de TPPs permanentes e servidores ativos na instituição quando comparado com outros momentos de sua trajetória recente. Apesar disso, esses foram os anos com maiores

concessões de bolsas do período analisado. Dessa forma, assim como outras capacidades da instituição, a política de concessão de bolsas parece ter oscilado durante a trajetória recente, com momentos de elevação (2009-2012) e redução (2013-2018), e, dentro desses momentos, verifica-se pontos discrepantes, como os anos de 2011 e 2017, que respectivamente apresentaram uma significativa redução em momento de tendência de crescimento da concessão de bolsas e um aumento em momento de tendência de diminuição no número de bolsas concedidas.

Durante o período 2009-2014, a instituição contou com uma média de 334 bolsistas, que combinados aos mais de 200 TPP's que atuavam de forma permanente no IPEA durante o período, contribuiu para o robustecimento das capacidades da instituição no tocante à sua ação finalística, isto é, produzir e disseminar conhecimentos. Não se verifica uma tendência constante de enfraquecimento, que poderia tornar a hipótese de crise institucional mais crível. Acredita-se, por outro lado, na ideia de que a instituição, respondendo a mudanças mais profundas na agenda nacional, vivenciou alterações em suas finalidades e missão, de modo que seria inviável uma comparação entre as capacidades que o IPEA possuiu durante o nacional-desenvolvimentismo autoritário, momento em que sua missão englobava um conjunto de finalidades, e suas capacidades atuais, momento em que sua missão parece indicar fundamentalmente, conforme depreendido da análise de seus estatutos, a produção e a disseminação de conhecimentos. Os próprios conceitos de desenvolvimento e de planejamento foram ressignificados ao longo da trajetória histórica nacional, e a própria estrutura do governo federal, antes carente de quadros técnicos especializados e estruturas capazes de abarcar toda a complexidade exigida pelo ciclo das políticas públicas, se robusteceu, abarcou áreas e adquiriu finalidades que antes eram prerrogativa do IPEA e de seus técnicos.

O quadro 5 permite compreender as principais características dos processos de seleção de novos quadros, nos últimos cinco concursos públicos do IPEA, realizados entre os governos Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Nessa análise, serão objeto de estudos apenas os concursos públicos que ofereceram vagas para Técnico de Planejamento e Pesquisa, cargo finalístico da instituição. Portanto, um dos concursos realizados no ano de 2014, que ofertou somente vagas para os cargos de Técnico de Desenvolvimento e Administração e Assessor Especializado, não será incluído na análise.

Quadro 5 – Editais dos concursos públicos de nível superior do IPEA - 1995-2008

Ano	1995	1996	1997	2004	2008
Edital	MARE n. 31, 10 de outubro de 1995	MARE n. 3, 15 de agosto de 1996	MARE n. 3, 6 de outubro de 1997	IPEA n. 1, 05 de fevereiro de 2004	IPEA n. 1, 08 de setembro de 2008
Instituição Organizadora	Escola de Administração Fazendária (ESAF)	Fundação Carlos Chagas (FCC)	Fundação Carlos Chagas (FCC)	Escola de Administração Fazendária (ESAF)	Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (CESPE/UnB)
Vagas	38 (Brasília: 26; Rio de Janeiro: 12)	28 (Brasília: 20; Rio de Janeiro: 8)	45 (Brasília: 36; Rio de Janeiro: 9)	40	62
Áreas de Destinação	Única	Duas: economia (21 vagas); políticas públicas (7 vagas)	Três: economia (26 vagas); políticas públicas (9 vagas); informática (10 vagas)	Única	Sete: Economia e Relações Internacionais (10 vagas); Estado, Instituições e Democracia (9 vagas); Estrutura Tecnológica, Produtiva e Regional (9 vagas); Infraestruturas e Logística de Base (9 vagas); Macroeconomia e Tópicos de Desenvolvimento Econômico (8 vagas); Proteção Social, Direitos e Oportunidades (8 vagas); Sustentabilidade Ambiental (9 vagas).
Etapas da Prova	a) prova objetiva de conhecimentos específicos (peso 2, máx. 100 pontos); b) prova de conhecimentos gerais (peso 1, máx. 40 pontos); c) prova dissertativa (peso 1, área economia, máx. 40 pontos); d) análise de títulos (peso 2, máx. 20 pontos); e)	a) prova objetiva de conhecimentos específicos (peso 2, máx. 120 pontos); b) prova de conhecimentos gerais (peso 1, máx. 40 pontos); c) prova dissertativa (peso 1, máx. 40 pontos); d) análise de títulos (peso 2, máx. 20 pontos); e) curso de formação	a) prova objetiva de conhecimentos específicos (peso 2, máx. 120 pontos); b) prova de conhecimentos gerais (peso 1, máx. 40 pontos); c) prova dissertativa (peso 1, máx. 40 pontos); d) análise de títulos (peso 2, máx. 20 pontos); e) curso de formação (eliminatório e classificatório)	a) prova objetiva 1 (máx. 40 pontos); b) prova objetiva 2 (máx. 100 pontos); c) prova objetiva 3 (máx. 100 pontos); d) prova discursiva (máx. 20 pontos); e) análise de títulos (peso 2, máx. 50 pontos)	a) prova objetiva 1 (50 questões); b) prova objetiva 2 (70 questões); c) prova discursiva (máx. 10 pontos); d) prova oral (classificatória); e) análise de títulos (máx. 24 pontos)

	curso de formação, de caráter eliminatório.	(eliminatório e classificatório)			
Prova de Conhecimentos Específicos	Economia e Métodos Quantitativos	<p>ÁREA DE ECONOMIA: Economia (42 questões); Métodos Quantitativos (18 questões) /</p> <p>ÁREA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Ciências Sociais (42 questões); Métodos Quantitativos (18 questões)</p>	<p>ÁREA DE ECONOMIA: Economia (42 questões); Métodos Quantitativos (18 questões) /</p> <p>ÁREA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Ciências Sociais (42 questões); Métodos Quantitativos (18 questões); /</p> <p>ÁREA DE INFORMÁTICA: Informática (50 questões); Estatística (10 questões)</p>	<p>PROVA OBJETIVA 2: Teoria Econômica (40 questões); Metodologia de Pesquisa (20 questões) /</p> <p>PROVA OBJETIVA 3: Políticas Públicas e Sociais (40 questões); Métodos Quantitativos (20 questões)</p>	<p>PROVA OBJETIVA 2 (conhecimentos específicos de cada uma das sete áreas de especialização (70 questões).</p>
Análise de Títulos	<p>Doutorado em Economia: 20 pontos;</p> <p>Doutorado nas demais áreas: 10 pontos;</p> <p>Créditos concluídos para doutorado em Economia: 15 pontos;</p> <p>Créditos concluídos para doutorado em outras áreas: 7 pontos;</p> <p>Mestrado em Economia: 10 pontos;</p> <p>Mestrado em outras áreas: 4 pontos;</p> <p>Créditos concluídos para mestrado em Economia: 5 pontos;</p> <p>Créditos concluídos</p>	<p>ÁREA DE ECONOMIA: Doutorado em Economia e Estatística: 20 pontos;</p> <p>Doutorado nas demais áreas: 10 pontos;</p> <p>Créditos concluídos para doutorado em Economia e Estatística: 15 pontos;</p> <p>Créditos concluídos para doutorado em outras áreas: 7 pontos;</p> <p>Mestrado em Economia e Estatística: 10 pontos;</p> <p>Mestrado em outras áreas: 4.</p>	<p>ÁREA DE ECONOMIA: Doutorado em Economia e Estatística: 20 pontos;</p> <p>Doutorado nas demais áreas: 10 pontos;</p> <p>Créditos concluídos para doutorado em Economia e Estatística: 15 pontos;</p> <p>Créditos concluídos para doutorado em outras áreas: 7 pontos;</p> <p>Mestrado em Economia e Estatística: 10 pontos;</p> <p>Mestrado em outras áreas: 4.</p>	<p>Doutorado em qualquer área: 50 pontos;</p> <p>Mestrado em qualquer área: 25 pontos</p>	<p>Doutorado em qualquer área: 16 pontos;</p> <p>Declaração de aluno regular em curso de Doutorado: 12 pontos;</p> <p>Mestrado em qualquer área: 8 pontos;</p> <p>Declaração de aluno regular em curso de Mestrado: 4 pontos</p>
			<p>ÁREA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Doutorado em Políticas Públicas, Ciência Política, Sociologia, Economia,</p>		

<p>para mestrado em outras áreas: 2 pontos.</p>	<p>ÁREA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Doutorado em Políticas Públicas, Ciência Política, Sociologia, Economia, Educação e Saúde Pública: 20 pontos; Doutorado nas demais áreas: 10 pontos; Créditos concluídos para doutorado em Políticas Públicas, Ciência Política, Sociologia, Economia, Educação e Saúde Pública: 15 pontos; Créditos concluídos para doutorado em outras áreas: 7 pontos; Mestrado em Políticas Públicas, Ciência Política, Sociologia, Economia, Educação e Saúde Pública: 10 pontos; Mestrado em outras áreas: 4</p>	<p>Educação e Saúde Pública: 20 pontos; Doutorado nas demais áreas: 10 pontos; Créditos concluídos para doutorado em Políticas Públicas, Ciência Política, Sociologia, Economia, Educação e Saúde Pública: 15 pontos; Créditos concluídos para doutorado em outras áreas: 7 pontos; Mestrado em Políticas Públicas, Ciência Política, Sociologia, Economia, Educação e Saúde Pública: 10 pontos; Mestrado em outras áreas: 4</p> <p>ÁREA DE INFORMÁTICA: Doutorado em Ciência da Computação, Informática, Engenharia, Matemática, Estatística e Física: 20 pontos; Doutorado nas demais áreas: 10 pontos; Créditos concluídos para doutorado em Ciência da Computação, Informática, Engenharia, Matemática, Estatística e Física: 15 pontos; Créditos concluídos para doutorado em outras áreas: 7 pontos; Mestrado em Ciência da Computação, Informática, Engenharia, Matemática,</p>		
---	---	--	--	--

			Estatística e Física: 10 pontos; Mestrado em outras áreas: 4		
--	--	--	---	--	--

Fonte: elaborado pelo autor com bases nos editais dos concursos públicos do IPEA.

Após um longo interregno sem a renovação no quadro de servidores de nível superior, foi realizado, em 1995, durante a presidência de Andrea Calabi, o primeiro concurso do ciclo da década de 1990. Organizado pela Escola de Administração Fazendária (ESAF), ofertou 38 vagas para Técnico de Planejamento e Pesquisa, divididas entre Brasília (26 vagas) e Rio de Janeiro (12 vagas). O edital não trazia distinção entre áreas de atuação dos TPPs, sendo, portanto, uma única prova para todas as vagas, diferentemente do que passou a ocorrer nos concursos posteriores. A análise do edital permite compreender um viés fortemente economicista no formato do processo de seleção. A prova objetiva específica, onde foram cobrados conhecimentos nas áreas de Economia e Métodos Quantitativos, valia mais que o dobro da prova de conhecimentos gerais. A prova dissertativa cobrava, unicamente, conhecimentos na área de Economia. A análise de títulos parece ser bem ilustrativa dessa tendência economicista: apenas o doutorado em Economia permitia atingir o total de pontos máximos no quesito (20 pontos), enquanto doutorado em outras áreas valia apenas a metade (10 pontos), mesmo valor que o título de mestre em Economia (10 pontos) e menos do que créditos concluídos para doutorado em Economia (15 pontos).

O concurso de 1996, realizado pela Fundação Carlos Chagas (FCC), ofereceu 28 vagas para TPP, sendo 20 vagas para Brasília e 8 para o Rio de Janeiro, divididas entre duas áreas de atuação, Economia (21 vagas) e Políticas Públicas (7 vagas). A prova de conhecimentos específicos foi dividida por área e valeu três vezes mais pontos que a prova de conhecimentos gerais (120 pontos contra 40), sendo que na área de Economia eram cobradas questões de Economia (42 questões) e Métodos Quantitativos (18 questões), e na área de Políticas Públicas eram cobradas questões nas áreas de Ciências Sociais (42 questões) e Métodos Quantitativos (18 questões). Percebe-se que a cobrança de conhecimentos na área de "Métodos Quantitativos" é ponto comum nas duas avaliações. A análise de títulos também foi dividida por área de atuação, sendo que na área econômica manteve-se praticamente inalterado o modelo do concurso de 1995: doutorado em Economia e Estatística valendo a pontuação máxima (20 pontos), enquanto que o doutorado em outras áreas valia apenas a

metade da pontuação. Interessante notar que, dentro da análise de títulos da área de Políticas Públicas, uma gama maior de áreas podia atingir a pontuação máxima, incluindo-se o doutorado em Economia: Políticas Públicas, Ciência Política, Sociologia, Economia, Educação e Saúde Pública, valendo 20 pontos. O doutorado nas demais áreas fornecia apenas a metade dos pontos.

O concurso de 1997, também realizado pela Fundação Carlos Chagas, ofereceu 45 vagas para TPP, sendo que 36 vagas para Brasília e 9 para o Rio de Janeiro, divididas em três áreas de atuação: Economia (26 vagas), Políticas Públicas (9 vagas) e Informática (10 vagas). A prova estruturou-se de maneira muito semelhante àquela realizada no concurso anterior, onde a avaliação de conhecimentos específicos valia três vezes o valor da prova de conhecimentos gerais. A área de Métodos Quantitativos permaneceu como ponto em comum entre as provas específicas de Economia e Políticas Públicas. Quanto a área de Informática, os conhecimentos específicos foram Informática (50 questões) e Estatística (10 questões). A análise de títulos permaneceu idêntica ao concurso anterior, com exceção do acréscimo da área de Informática, onde eram aceitos títulos nas áreas de Ciência da Computação, Informática, Engenharia, Matemática, Estatística e Física, abrangendo, portanto, diversos cursos dentro da grande área das ciências exatas.

Percebe-se que ao longo dos concursos realizados sob o momento neoliberal, a área de Economia foi predominante sobre o perfil do ingresso, uma vez que o primeiro concurso foi feito essencialmente dentro dessa área de conhecimento, e os outros concursos, realizados nos anos de 1996 e 1997, ofereceram respectivamente 21 e 26 vagas para a área da Economia. Portanto, durante esse período, das 111 vagas ofertadas para Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, 85 foram destinadas a perfis vinculados à área da Economia, enquanto apenas 16 foram oferecidas para a área de Políticas Públicas e 10 para a área de Informática.

Apesar do predominante perfil economicista da instituição durante o período, percebe-se uma tendência de especialização do perfil de atuação do TPP, em diferentes áreas, uma vez que o primeiro concurso não designava área de atuação, mesmo que a prova tenha se estruturado em torno da área da Economia, enquanto os outros dois concursos posteriores (1996 e 1997) apresentaram, respectivamente, duas e três áreas de especialização.

O primeiro concurso realizado sob momento novo-desenvolvimentista, aconteceu no ano de 2004, durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva e a gestão de Glauco Arbix à frente do IPEA. Esse concurso foi realizado, novamente, pela Escola de Administração Fazendária (ESAF), tal qual o concurso de 1995. Nele foram ofertadas 40 vagas, sem

distinção de áreas, outra semelhança com o primeiro concurso da década de 1990. O edital não explicita quais vagas são destinadas a Brasília e Rio de Janeiro, afirmando apenas que elas seriam distribuídas entre as duas cidades, de acordo com as necessidades administrativas.

A prova foi composta por três avaliações, uma geral (valendo, no máximo, 40 pontos) e duas específicas (valendo, no máximo, 100 pontos cada uma). As avaliações específicas abordavam, cada uma, duas áreas de conhecimento, sendo que uma delas avaliava conhecimentos nas áreas de Teoria Econômica (40 questões) e Metodologia de Pesquisa (20 questões), enquanto a outra avaliava conhecimentos nas áreas de Políticas Públicas e Sociais (40 questões) e Métodos Quantitativos (20 questões). Cada candidato deveria realizar as três avaliações. A análise de títulos, diferentemente dos concursos anteriores, restringiu-se ao título de doutorado (valendo 50 pontos) e mestrado (valendo 25 pontos), sem a especificação de áreas de formação.

O concurso de 2004 já apresenta certa diversificação no perfil de técnico, talvez mais polivalente que o perfil almejado nos concursos anteriores, uma vez que, associada aos conhecimentos econômicos passa a ser também exigidos conhecimentos na área de Políticas Públicas e Sociais. O termo “social” é uma inovação desse concurso, talvez em consonância com a agenda do governo federal, que passou desde os primeiros meses de governo a inserir no cerne do debate nacional políticas públicas sociais e redistributivas, destacando-se o Programa Fome Zero e Bolsa Família.

O último concurso realizado pela instituição, fechando o ciclo 1995-2014, aconteceu no ano de 2008, durante o segundo mandato de Lula, e durante a presidência do economista e professor da UNICAMP, Márcio Pochmann, que esteve à frente do IPEA durante o período 2007-2012, uma das gestões mais longevas da instituição (59 meses). Conforme assinala Bruner Nunes (e fato comprovado durante a realização da visita técnica ao IPEA, em Brasília), a gestão Pochmann ainda suscita entre técnicos da instituição “posicionamentos carregados de sentimentos”.

Com a Constituição de 1988 e a consequente obrigatoriedade de realização de concursos para o ingresso na administração pública, o processo de reposição de quadros tornou-se mais complexo, burocrático e lento. O ministério ao qual o IPEA está subordinado precisa autorizar a realização do concurso, que, por sua vez, está condicionada à existência de orçamento, envolvendo, portanto, o ministério responsável pela economia nacional, função tradicionalmente exercida pelo Ministério da Fazenda. Portanto, existe um custo político envolvido na aprovação de concursos públicos em instituições do Estado, uma vez que o

orçamento é sempre motivo de disputas políticas ferrenhas. Segundo técnicos do IPEA, a condição primordial para que a instituição consiga realizar concursos é ter um presidente próximo do presidente da República, ou, nas palavras dos técnicos da casa, “amigo” do presidente da República. Essa proximidade seria fundamental para que a instituição conseguisse orçamento e reposição de quadros. Márcio Pochmann é, na visão dos *ipeanos*, um desses casos, pois possuía boa entrada na cúpula do Executivo federal.

Segundo aponta Nunes (2017), Pochmann tinha como objetivo recuperar a centralidade do debate desenvolvimentista, incorporando novas dimensões. Conforme afirma Diniz (2010), durante a década de 2000, o debate latino-americano passou a incorporar um projeto de desenvolvimento com foco especial sobre questões sociais, pautado na tríade da ética, equidade e sustentabilidade, em uma conceituação de desenvolvimento mais próxima daquela defendida por economistas como Amartya Sen (2000), onde a qualidade de vida, em suas múltiplas dimensões, ganha centralidade. Segundo Diniz (2010), essas novas dimensões foram fundamentais para a caracterização de uma nova agenda de desenvolvimento:

A tônica do debate incorpora as dimensões da ética, da equidade e da sustentabilidade, três dimensões que se articulam objetivando a construção do bem-estar coletivo. A ênfase na questão da ética não se prende ao significado moral do termo. Seu emprego se faz no sentido de que não importam apenas a eficiência econômica e o fortalecimento do mercado. A nova concepção do desenvolvimento implica compatibilizar as metas da satisfação individual e da justiça social, recuperando a tradição cultural democrático-humanista. Por que a ênfase na equidade? Porque a tolerância em relação ao abismo de riqueza e de poder entre incluídos e excluídos tende a gerar uma situação de *hobbesianismo* social, ameaçando qualquer projeto de longo prazo. Finalmente a sustentabilidade é um imperativo do mundo contemporâneo, na medida em que a atitude predatória em relação aos recursos naturais e ao meio ambiente nos conduzirá inexoravelmente a um impasse. (DINIZ, 2010, p. 13)

Nesse sentido, Márcio Pochmann tentou incorporar essas novas dimensões desenvolvimentistas aos estudos, pesquisas e debates produzidos no IPEA, o que gerou críticas de setores da grande mídia e resistência por parte de técnicos e ex-técnicos da instituição, que afirmavam que isso descaracterizava a tradição *ipeana*, historicamente associada a pesquisas de caráter econômico-aplicado (NUNES, 2017). Ouviu-se durante a realização da visita ao IPEA que a inserção de novas áreas de pesquisa dentro da instituição, ou seja, o alargamento do escopo para além de questões econômicas ou abordagens economicistas, era um sinal de uma ação ideológica por parte do governo dentro da instituição. Na visão desses atores, a análise economicista estaria envolta a uma áurea de

neutralidade e imparcialidade, muito semelhante ao discurso tecnocrático do nacional desenvolvimentismo autoritário.

O maior concurso da história do IPEA, realizado em 2008, insere-se dentro desse quadro. Enquanto centro produtor e disseminador de conhecimentos, o IPEA ocupava posição central na disputa de ideias dentro da sociedade. Dessa forma, Márcio Pochmann buscou reorganizar a estrutura da instituição, tornando-a mais robusta e plural, a fim de poder lidar com a complexidade trazida pela nova compreensão de desenvolvimento. Segundo Nunes (2017, p. 84):

O concurso de 2008 foi uma medida importante em direção à implementação dessa proposta. Seus organizadores enumeraram as áreas não atendidas por essa proposta e ofertaram vagas para a composição desses eixos temáticos. Dessa forma, acreditavam que um novo “DNA” seria constituído no instituto. Entretanto, uma etapa seguinte que exigia um novo reordenamento institucional não foi concretizada. A proposta era a de extinguir todas as diretorias e seus respectivos cargos e instituir grupos de trabalho relacionados aos sete eixos.

Esses eixos temáticos foram formulados dentro do IPEA, durante a gestão Pochmann, buscando desenvolver novas áreas de estudo, derivadas da agenda novo-desenvolvimentista, sendo os sete eixos desenvolvimentistas: a) Economia e Relações Internacionais; b) Estado, Instituições e Democracia; c) Estrutura Tecnológica, Produtiva e Regional; d) Infraestrutura e Logística de Base; e) Macroeconomia e Tópicos de Desenvolvimento Econômico; f) Proteção Social, Direitos e Oportunidades; g) Sustentabilidade Ambiental. Esses eixos definiram as áreas de conhecimento e de especialização dos cargos de TPP ofertados no concurso de 2008. Houve pouca variação entre a quantidade de vagas para cada uma das áreas, que ofereciam entre 8, 9 ou 10 vagas.

O documento intitulado “Concurso IPEA 2008 – memória de reunião” (IPEA, 2008a), que documenta parte das tratativas entre o IPEA e a instituição que realizou o concurso de 2008, o Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília (CESPE/UnB), traz de maneira clara a intenção de se criar um alinhamento entre os estudos e pesquisas realizados na instituição e os eixos desenvolvimentistas, o que influenciou a definição de um perfil técnico mais plural, quando comparado aos concursos anteriores:

O IPEA vivencia um momento de transição e de reorganização estrutural, com ênfase no planejamento estratégico e no fortalecimento institucional, destacando-se o alinhamento dos estudos e pesquisas aos sete eixos temáticos do desenvolvimento, devendo, por conseguinte, ajustar todos os processos de recrutamento e seleção ao foco estratégico estabelecido. (IPEA, 2008, p. 1).

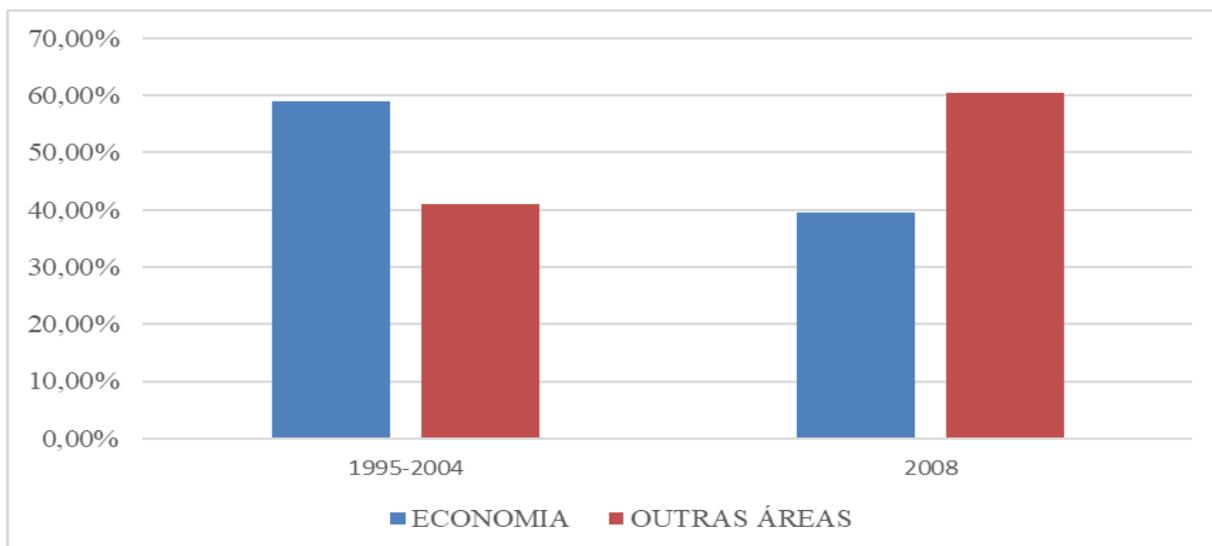
O sistema de avaliação foi composto por uma prova objetiva geral (50 questões), em que foram cobrados conhecimentos nas áreas de Língua Portuguesa, Língua Estrangeira, Raciocínio Lógico e Métodos Quantitativos, e uma prova objetiva específica (70 questões), que versava sobre a área de conhecimento escolhida pelo candidato. Uma avaliação discursiva e outra oral, baseadas na área de conhecimento específico, compunham o restante do processo seletivo. Quanto a análise de títulos, o concurso de 2008, assim como o concurso de 2004, não definia áreas para a titulação. Dessa forma, o título de doutor teve o valor atribuído de 16 pontos; a declaração de aluno regular em curso de doutorado, 12 pontos; o título de mestre, 8 pontos; e a declaração de aluno regular em curso de mestrado, 4 pontos.

O documento intitulado “Concursos Públicos IPEA” (IPEA, 2009a) apresenta um balanço dos concursos públicos da instituição durante as décadas de 1990-2000, sendo o único documento encontrado que realiza uma análise do perfil do quadro técnico que ingressou após o concurso de 2008. O documento apresenta alguns dados que permitem compreender a profundidade das alterações trazidas pelo concurso de 2008 sobre o perfil técnico da instituição:

O Concurso de 2008 procurou valorizar a entrada de profissionais qualificados e capacitados em temas que vão além de conhecimentos e metodologias típicos dos cursos de economia. Atendendo, dessa forma, à necessidade de quadros habilitados para lidar com a complexidade dos fenômenos econômico-sociais contemporâneos. (IPEA, 2009, p. 3).

Conforme o gráfico 8 ilustra, o concurso de 2008 representa uma inflexão no tocante ao perfil do quadro técnico *ipeano*. A formação econômica, tradicionalmente majoritária dentre os TPPs, no concurso de 2008 deixa de ser superior às outras áreas de formação, indicando que o perfil tornou-se mais plural:

Gráfico 8 – Empossados nível superior, por área - 1995 - 2008 (%)



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

Percebe-se uma inversão no perfil majoritário dos empossados, que durante os concursos de 1995, 1996, 1997 e 2004, era associado a área econômica, e no concurso de 2008 passa a ser mais heterogêneo. Vale destacar que a porcentagem de TPPs formados em outras áreas não era pequeno, atingindo 40% do total dos ingressantes no período 1995-2004. Segundo Nunes (2017), mesmo antes do ciclo recente de concursos, realizados durante as décadas de 1990-2000, vários não-economistas já compunham o quadro técnico da instituição. Porém, a diferença significativa apontada pelo autor, diz respeito à atuação desses pesquisadores em áreas, ou utilizando metodologias, consideradas como não-econômicas:

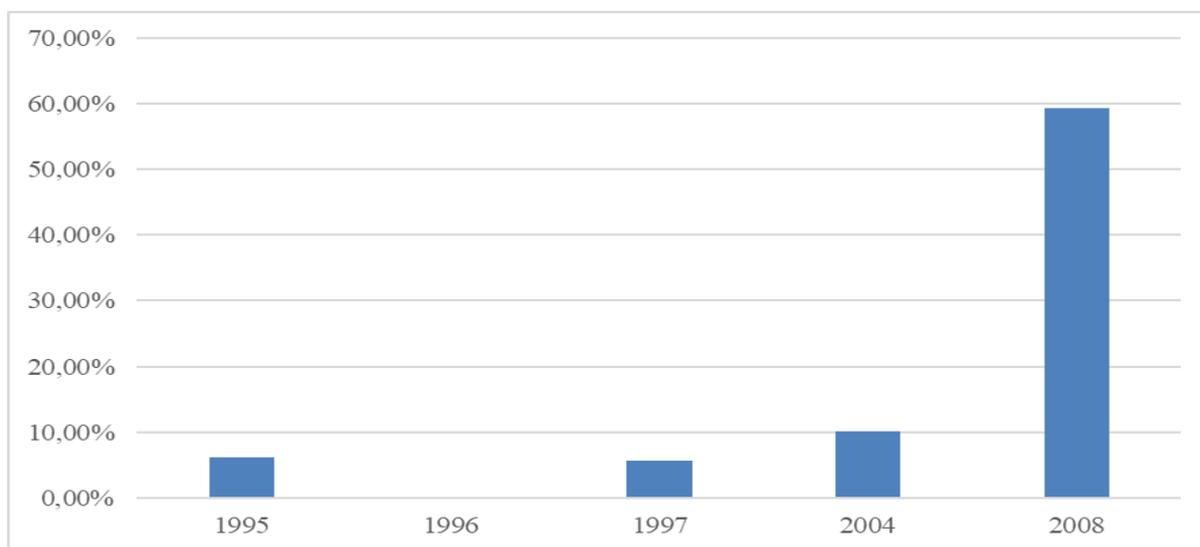
Mesmo que não-economistas trabalhassem no Ipea nos períodos áureos, sua presença não questionou o caráter econômico do instituto, como ocorreu na última década. Atualmente as pesquisas realizadas no Ipea não são apenas econômicas. Com isso, desejo enfatizar que “não-economistas” nas décadas de 60 e 70 marcavam principalmente uma diferenciação maior em termos de áreas de formação do que de área de atuação investigativa. (NUNES, 2017, p. 19)

Apesar de que ex-técnicos da instituição afirmam que durante as décadas de 1960 e 1970 atuavam na instituição técnicos de diversas formações, Nunes (2017) lembra que naquele momento a área da economia ainda estava em processo de consolidação no Brasil, e que, portanto, profissionais de outras áreas atuavam em debates propriamente econômicos. Conforme análise de Loureiro (1997), o IPEA teve um papel importante no processo de

consolidação da área de Economia no país, chegando a fomentar a Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), e muito de seus técnicos também atuaram na elaboração de programas de pós-graduação em Economia, em faculdades públicas e privadas. Por fim, vale destacar também que os intercâmbios firmados entre o IPEA e instituições de ensino e pesquisa do exterior, onde se destaca o convênio com a Universidade da Califórnia, em Berkeley, contribuía para que determinados conhecimentos e metodologias econômicas fossem difundidas no país (D'ARAÚJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005). Sendo assim, Nunes (2017, p. 121) defende que “apesar de nem todos os profissionais serem economistas de formação a perspectiva de análise econômica era mais central do que atualmente”.

Além da diversificação nas áreas de formação dos TPPs, o concurso de 2008 demarcou uma inflexão no nível de formação educacional no quadro técnico da instituição, quando houve um ingresso substancial de profissionais com nível de doutorado, conforme aponta o gráfico 9:

Gráfico 9 – Relação de doutores empossados - 1995-2008 (%)



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

O IPEA sempre teve a tradição de manter intercâmbio com instituições de ensino e pesquisa, nacionais e internacionais, oferecendo oportunidades da realização de cursos de pós-graduação aos seus técnicos, mantendo um nível elevado de profissionais com pós-graduação para o padrão da administração pública brasileira. (LOUREIRO, 1997; D'ARAÚJO;

FARIAS; HIPOLITO, 2005; BARBOSA, 2012; CUNHA, 2012; NUNES, 2017). Ainda assim, o número de doutores que ingressavam na instituição, até o concurso de 2008, era da proporção de 1 em cada 10. O concurso de 1996, exceção no recorte temporal analisado, não apresentou nenhum doutor empossado, lembrando que esse concurso ofereceu 28 vagas. O concurso de 2008, portanto, pode ser caracterizado como outro ponto de inflexão, agora no tocante ao nível de escolaridade dos ingressos, proporcionando o ingresso de 6 doutores para cada 10 técnicos empossados. Nesse sentido, o IPEA passou a contar com um quadro cujo perfil lembra o das melhores universidades públicas brasileiras, o que pode ser caracterizado como mais um indício do processo de ressignificação da missão institucional, cada vez mais associada à produção e disseminação de conhecimentos.

Segundo Lassance (2017), o serviço público federal vivenciou uma série de alterações durante as décadas de 1990 e 2000, apontando para um processo de recomposição, profissionalização e modernização da força de trabalho do Executivo federal. Se, por um lado, novas carreiras foram criadas e estruturadas, por outro lado houve significativo avanço na qualificação do serviço público, com aumento da proporção de servidores com curso superior, mestrado e doutorado, o que não acarretou uma elevação nas despesas com pessoal, que mantiveram durante as décadas de 90 e 2000 uma tendência de declínio. Conforme elucida Lassance (2017, p. 18), em 1995, 27,9% dos servidores federais possuíam ensino superior, 2,3% possuíam mestrado e apenas 0,8% doutorado. Em 2015, 44,7% dos servidores federais possuíam o ensino superior, 7,9% possuíam mestrado e 12,3% possuíam doutorado. Percebe-se que mesmo com um considerável aumento no nível de escolaridade do funcionalismo público federal, o perfil dos ingressos no concurso público de 2008 ainda é discrepante, com um índice quase 5 vezes maior de doutores ingressando na instituição, quando comparado ao dado fornecido por Lassance. Porém, é importante apontar que a instituição apresentou uma porcentagem de ingressos com nível de doutorado bem superior ao restante do serviço público federal já em 1995, quando 6,2% dos aprovados possuíam doutorado, contra 0,8%, porcentagem de doutores no serviço público federal naquele ano. Portanto, o IPEA historicamente possui um quadro técnico extremamente qualificado, porém, após a realização do concurso de 2008 e o ingresso de quase 60% de profissionais com o nível de doutorado, o instituto adquiriu um perfil ainda mais qualificado e acadêmico.

Ao final da análise das capacidades relacionadas aos recursos humanos do IPEA, percebem-se indícios de que a instituição vivenciou um robustecimento de suas capacidades ao longo do momento novo-desenvolvimentista, com o aprofundamento de seu perfil

acadêmico e uma diversificação no perfil do TPP, onde a gestão Márcio Pochmann e o concurso de 2008 parecem ser paradigmáticos. O perfil do quadro técnico do IPEA tornou-se mais plural, com a inserção de profissionais de diferentes formações, para além da área da Economia. Segundo Nunes, a instituição também passou a realizar outras atividades que anteriormente não eram comuns, como a produção de dados primários, o que indica alterações mais profundas na forma da instituição atuar, operadas em período recente:

A incorporação de novas áreas, principalmente no último concurso (2008), aumentou a quantidade de pesquisadores não-economistas e, além disso, o Ipea iniciou um trabalho de produção de dados primários. Isso representou uma mudança importante no instituto, uma vez que até um passado recente (que possui o concurso de 2008 como um marco), o trabalho principal dos TPPs consistia em análise de dados primários produzidos por outras instituições, como o IBGE. (NUNES, 2017, p. 121)

Após realizar a análise dos aspectos legais e humanos da instituição, faz-se necessário analisar sua produção acadêmica, buscando compreender se houve, de fato, uma inserção de novas temáticas e o alargamento de escopo indicado por Nunes (2017). Para tanto, serão analisados os *Textos para Discussão* (TD's), publicação considerada pelos próprios *ipeanos* como a produção típica da instituição, resultado mais fidedigno do trabalho dos TPPs, refletindo “o calor” do momento da atividade de pesquisa (NUNES, 2017).

4.2 Produção acadêmica: Textos para Discussão (TD)

A fim de se avaliar a hipótese de uma alteração na missão institucional do IPEA, operada durante e sob a influência da concepção de desenvolvimento derivada do novo-desenvolvimentismo, quando a instituição teria ampliado seus temas e áreas, para além da tradicional abordagem econômica realizada desde sua fundação, faz-se necessário realizar uma análise da produção acadêmica da instituição, objetivando compreender se existem indícios que corroboram a questão levantada.

A produção intelectual do IPEA é robusta e heterogênea, conforme ilustra o Quadro 4, anteriormente apresentado. Das publicações *ipeanas*, destacam-se as revistas *Pesquisa e Planejamento Econômico* (PPE), *Planejamento e Políticas Públicas* (PPP) e a *Textos para Discussão* (TD), produzidas, respectivamente, desde 1971, 1989 e 1979. Dentre toda a produção do IPEA, a *Textos para Discussão* é a que possui o maior volume, contando até 2018 com mais de duas mil e trezentas edições. Essa publicação é considerada, atualmente,

como a mais representativa dos trabalhos desenvolvidos dentro da instituição, servindo como meio de divulgação dos trabalhos, em fase preliminar ou conclusiva, desenvolvidos por Técnicos de Planejamento e Pesquisa ou consultores externos contratados pelo IPEA. Sendo assim, a publicação teria um duplo caráter, como aponta Nunes (2017), ao representar a produção individual de cada pesquisador, ao mesmo tempo em que representa as grandes linhas e temas que estão sendo desenvolvidos no seio da instituição. Devido a seu caráter representativo, a publicação pode servir como importante fonte para se compreender eventuais alterações na agenda de pesquisa da instituição, um dos objetivos da presente análise.

Nesse sentido, seria interessante realizar o levantamento e análise da produção de TD's durante o período 1995-2014, buscando compreender as grandes linhas de pesquisa na instituição e suas eventuais alterações, contrastando-as com os diferentes momentos nacionais. No entanto, o tempo de elaboração de uma dissertação e o denso volume dessa publicação, que durante o recorte temporal proposto é da ordem de mais de 1600 TD's, torna inviável uma análise mais aprofundada.

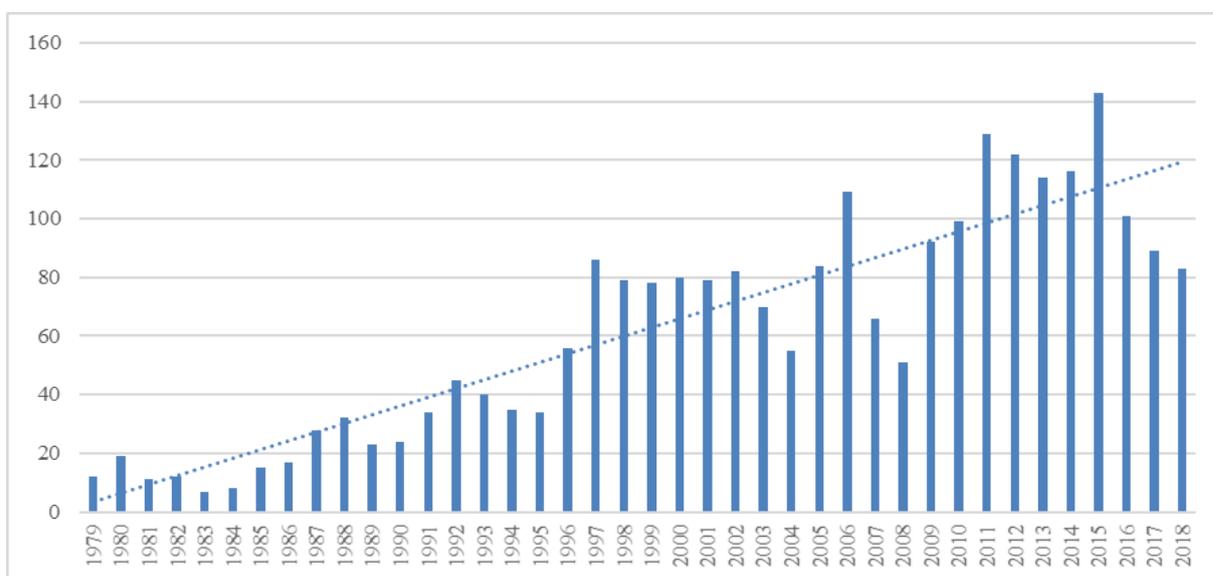
Frente ao problema de pesquisa colocado, foi realizado um duplo movimento metodológico:

a) levantamento quantitativo, buscando dimensionar a produção de TD's, ano a ano, com enfoque especial sobre o período 1995-2014;

b) tabulação dos TD's, ano a ano, durante o período 1995-2014, a fim de se compreender, ainda que superficialmente, por meio de análise dos títulos e sinopses das edições, se existem indícios que apontam para uma alteração nas temáticas desenvolvidas pela instituição durante o momento novo-desenvolvimentista, conforme depreende-se do estudo de Nunes (2017) e das conversas com técnicos do IPEA, durante a visita técnica realizada.

Busca-se, assim, avaliar se existe um impacto das agendas nacionais, e de suas concepções sobre desenvolvimento, na produção acadêmica da instituição, buscando compreender se existem indícios apontando na direção de um alargando do escopo de pesquisa, rompendo assim com a tradição *ipeana* de então, o que indicaria uma ressignificação na própria missão da instituição, que passaria a abarcar novas áreas, temas e metodologias.

O site do IPEA (<ipea.gov.br>) disponibiliza acervo digital contendo todos os *Textos para Discussão* publicados, desde sua primeira edição, em 1979. A partir dos dados fornecidos pelo próprio site da instituição, foi elaborado o gráfico 10:

Gráfico 10 – Publicação de TD's, por ano - 1979-2018

*Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados disponíveis em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=351>. Acesso em: 31 mar. 2019.

**Obs.: No site do IPEA, alguns TD's produzidos em língua portuguesa encontram-se traduzidos para a língua inglesa, mantendo o mesmo número de publicação do original, em português. Essas traduções, que são pequenas exceções dentro da produção total, não foram contabilizadas na análise quantitativa, uma vez que seus originais já haviam sido contabilizados.

A análise do gráfico permite inferir que durante a década de 1980, quando a instituição possuía um corpo técnico robusto, com mais de mil servidores, a produção de TD's não atingiu, sequer, a marca de 35 TD's publicados por ano, tendo seu ponto máximo no ano de 1988, com a publicação de 32 TD's. Durante a década de 1980, a instituição já produzia a revista *Pesquisa e Planejamento Econômico* (PPE), periódico quadrimestral publicado nos meses de abril, agosto e dezembro, contabilizando apenas 30 edições na década. Em 1989, começou a ser produzida a revista *Planejamento e Políticas Públicas*, publicada semestralmente. Além disso, a instituição produzia livros e *Notas Técnicas*, porém, o site da instituição e seu robusto acervo não possuem todos os dados sobre essas publicações, disponibilizando apenas dados sobre a publicação de livros a partir de 1988 e de *Notas Técnicas* a partir de 2003. Percebe-se, portanto, que a produção acadêmica da instituição, ao longo dos anos 1980, era ainda muito incipiente, o que parece ser mais um indício de que a

instituição foi adquirindo, principalmente ao longo das décadas de 1990 e 2000, um perfil mais acadêmico, deslocando nesse período o eixo do planejamento e do assessoramento direto sobre o *policymaking process* para o eixo da produção e disseminação de conhecimento.

Na segunda metade da década de 1980, especificamente nos anos de 1987 e 1988, percebe-se um crescimento na produção de TD's, que se intensifica durante a década de 1990. Durante o período 1980-1989, foram publicados ao todo 172 TD's, enquanto que no período 1990-1999, foram publicados 511 TD's, e no período 2000-2009, por fim, foram publicados 768 TD's. Lembrando que, durante a década de 1980 o IPEA possuía, durante quase todo o período, mais de 1000 servidores, enquanto que na década de 1990 possuía, durante quase todo o período, 600 servidores, e, durante a década de 2000, por volta 400 servidores. Conforme aponta a linha de tendência, houve um crescimento extremamente significativo na produção de *Textos para Discussão*, mesmo com a significativa redução do corpo técnico. Em consonância com as mudanças verificadas nos estatutos do IPEA, parece que a instituição foi se especializando na produção acadêmica, sem com isso dizer que as pesquisas deixaram de ser de caráter aplicado, que continua majoritariamente presente na produção dos TD's. Afirma Loureiro (1997, p. 203) que as análises desenvolvidas por institutos de pesquisa (a autora utiliza o IPEA em sua análise) “distinguem-se das acadêmicas, na medida em que combinam preocupações práticas com abordagem reflexiva e perfil amplo”, debruçando-se sobre questões que afetam o Estado e a sociedade, objetivando influenciar (ainda que a nível ideacional) as políticas públicas.

Durante o período 1995-2014, recorte temporal que perpassa os momentos nacionais de orientação neoliberal e novo-desenvolvimentista, foram publicados ao todo 1681 TD's, enquanto que no período 1979-1994, foram publicados apenas 362. O ano de 1997 parece demarcar uma inflexão, representando um aumento significativo na produção da publicação, quase quatro vezes maior que a média do período 1979-1995. Acredita-se que a realização de concursos públicos durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, precisamente nos anos 1995, 1996 e 1997, tenha contribuído para esse aumento, uma vez que foram ofertadas mais de 110 vagas para Técnico de Planejamento e Pesquisa.

Durante a década de 2000, chama a atenção no gráfico o ano de 2006, com a expressiva marca de mais de 100 TD's publicados, acompanhado por uma significativa queda na publicação nos dois anos posteriores, 2007 e 2008, sendo novamente elevada em 2009 e 2010, quando foram publicados mais de 120 TD's, por ano. O ano de 2008 marca a realização do maior concurso da história do IPEA, o que parece ajudar na compreensão do crescimento

da produção de TD's nos anos subsequentes. Quanto à queda verificada durante os anos 2007 e 2008, Nunes (2017) aponta para uma possível relação entre a pequena produção e os dois primeiros anos da presidência de Márcio Pochmann, que teria, segundo a indicação de um técnico da instituição, tomado medidas que foram encaradas como represálias ao braço do IPEA no Rio de Janeiro, o que teria suscitado nos TPPs daquela unidade uma espécie de “desestímulo” em relação ao trabalho na instituição, culminando em um aumento dos pedidos de licença e em uma diminuição do número de publicações. Vale frisar que essa é apenas uma hipótese, apontada por um técnico da instituição e descrita por Nunes (2017), que também assinala a existência de várias narrativas dentro da instituição, que são constantemente renovadas e reinterpretadas.

Conforme dito anteriormente, de acordo com técnicos ouvidos durante o estudo de campo, os presidentes representariam uma importante variável para a se compreender a instituição, principalmente quando associada ao trânsito do presidente do IPEA junto ao presidente da República. Nesse sentido, faz-se necessário realizar um cruzamento dos dados sobre produção dos TD's, com as distintas gestões *ipeanas* e os momentos nacionais, conforme realizado no quadro 6:

Quadro 6 – TD's publicados por ano, presidência e momento nacional - 1995-2018

Ano	TD's Publicados	Presidência IPEA	Momento Nacional
1995	34	Andrea Calabi	Orientação Neoliberal
1996	56	Andrea Calabi / Fernando Rezende	
1997	86	Fernando Rezende	
1998	79		
1999	78	Roberto Martins	
2000	80		
2001	79		
2002	82		
Total	574		
2003	70	Glauco Arbix	Orientação Novo-Desenvolvimentista
2004	55		
2005	84		
2006	109	Glauco Arbix / Luiz Henrique Proença Soares	

2007	66	Luiz Henrique Proença Soares / Márcio Pochmann	
2008	51	Márcio Pochmann	
2009	92		
2010	99		
2011	129		
2012	122		
2013	114	Marcelo Neri	
2014	116	Marcelo Neri / Sergei Soares	
Total	1.107		
2015*	143	Sergei Soares / Jessé Souza	Impeachment e Orientação Ultraliberal
2016*	101	Jessé Souza / Manoel Pires / Ernesto Lozardo	
2017	89	Ernesto Lozardo	
2018	83		
Total			

Fonte: elaborado pelo autor.

*Embora nominalmente classificados como um outro sistema, em consequência da crise de governabilidade que fragilizou o projeto novo-desenvolvimentista, durante os anos de 2015 e 2016 permaneceu na direção do IPEA um nome de confiança associado ao novo-desenvolvimentismo, que é o sociólogo Jessé Souza, levando a crer que nesse período se mantiveram na instituição as rotinas e elementos trazidos pelo momento nacional anterior.

Durante o momento de orientação neoliberal, verifica-se um crescimento significativo na produção de TD's, quando comparado à década anterior e ao início da década de 1990, tendo como ponto de inflexão o ano de 1997 (86 TD's), maior produção do período, realizada durante a gestão Fernando Rezende, que assume a presidência da instituição em fevereiro de 1996. Conforme aponta a literatura, Rezende é considerado um presidente que contribuiu para o processo de recuperação institucional do IPEA, dado que, em sua gestão, ocorreram dois concursos públicos, a contratações de novos TPPs, aumentos salariais e melhorias na estrutura da instituição, principalmente no tocante aos sistemas de informática. O presidente que o sucedeu e que presidiu a instituição durante o período 1999-2003, Roberto Borges Martins,

manteve elevada as produções de TD's em toda sua gestão, com todos os anos marcando acima de 70 TD's publicados.

Durante o momento de orientação novo-desenvolvimentista, o ano de 2006, em que foram produzidos mais de 100 TD's, chama a atenção. Durante esse ano, o IPEA vivenciou o fim da gestão do sociólogo Glauco Arbix e o início da gestão do também sociólogo Luiz Henrique Proença Soares. Percebe-se, porém, que durante o início do momento novo-desenvolvimentista a produção de TD's oscilou, tendo picos de crescimento (2003, 2005 e 2006) e declínio (2004 e 2008), encontrando estabilidade com altos índices de produção a partir do ano de 2009.

Conforme aponta a literatura, o presidente mais paradigmático para o IPEA durante o momento novo-desenvolvimentista foi o economista Márcio Pochmann, que presidiu a instituição de agosto de 2007 a junho de 2012. Durante sua presidência, com a exceção dos anos de 2007 e 2008, quando a produção foi de respectivamente de 66 e 51 TD's, a produção foi consideravelmente elevada, saltando para 92 TD's em 2009 e 129 em 2011. Ao todo, durante o momento novo-desenvolvimentista, dividido em dois grandes ciclos presidenciais, os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), foram produzidos, respectivamente 624 e 481 TD's. Apesar da grande produção do período novo-desenvolvimentista, o ponto máximo apontado no gráfico situa-se justamente durante a crise do novo-desenvolvimentismo, durante o ocaso do governo da presidenta Dilma Rousseff, no ano de 2015, quando foram publicados, sob as gestões do economista Sergei Soares e do sociólogo Jessé Souza, 143 TD's.

Apesar do levantamento quantitativo da produção de TD's ser importante para se pensar no deslocamento do eixo do assessoramento para o eixo da pesquisa, com claros sinais durante o momento neoliberal e com um aprofundamento durante o momento novo-desenvolvimentista, ele pouco ou nada diz sobre uma possível alteração na agenda de pesquisa e no perfil da produção do IPEA, o que requer um outro movimento. A interpretação da produção intelectual do IPEA, suscita uma análise qualitativa da *Textos para Discussão*, que foi elaborada com base em três fontes principais: (i) a *Textos para Discussão* de número 1000 (2004b), que sistematiza a produção da publicação, do TD 1 ao TD 1000, perpassando o período de 1979 ao início de 2004, e apresenta uma classificação dessa produção em 28 áreas temáticas, citadas no início do capítulo, possibilitando conhecer e dimensionar as principais linhas de pesquisa desenvolvidas pela instituição ao longo de seus quarenta anos de existência; (ii) a *Textos para Discussão* de número 2000 (2014d), edição que celebra a efeméride do cinquentenário do IPEA e comenta a produção da publicação durante o período

2004-2014, onde são apresentados, em linhas gerais, áreas e temas de pesquisa considerados mais relevantes pela própria instituição durante o período. Além dessas fontes, foi realizada a sistematização e observação da produção da *Textos para Discussão* durante o período 1995-2014, enfocando autores, títulos e sinopses, o que contribuiu significativamente para reforçar essa visão geral sobre a produção intelectual do IPEA e subsidiou a construção da reflexão presente no capítulo.

Compreende-se que durante a trajetória do IPEA, certas áreas de pesquisa podem ser consideradas “clássica” dentro da instituição, pois perpassam diferentes momentos nacionais e aparecem de maneira recorrentes como tema dos TD’s, sendo elas: a) Previdência Social; b) Agricultura e Pecuária; c) Métodos Quantitativos; d) Comércio Exterior; e) Educação. As abordagens sobre cada um dos temas e as metodologias utilizadas podem variar, mas essas grandes áreas temáticas mantêm-se relativamente constantes ao longo dos dois momentos nacionais contrastantes.

Durante o período neoliberal, certas temáticas aparecem de maneira recorrente e permitem compreender que possuíam uma maior relevância dentro da instituição. Destacam-se as seguintes áreas temáticas: a) Liberalização Econômica; b) Gasto Público; c) Sistema Tributário; d) Comércio Exterior; e) Meio Ambiente; f) Pobreza. Conforme elucida Márcia Cunha (2012), em sua tese intitulada *Do Planejamento à Ação Focalizada: o IPEA e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza*, durante a década de 90, os estudos realizados pela instituição pautam-se em uma “abordagem de tipo econômico”, onde se busca definir o que é e apontar onde está a pobreza, baseando-se em cálculos e análises estatísticas que pudessem contribuir para a elaboração de políticas públicas focalizadas. Portanto, apesar de trabalhar um tema caro à agenda novo-desenvolvimentista, a própria definição dos termos já aponta uma diferença fundamental entre a análise realizada sobre o tema durante o momento neoliberal.

A área do Meio Ambiente, por sua vez, enfoca durante o período questões tributárias vinculadas à essa grande temática, conforme apontam os TD's “Proposta de um Imposto Ambiental sobre os Combustíveis Líquidos no Brasil” (TD nº 399), “Uso de Instrumentos Econômicos na Gestão Ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações” (TD nº 440) e “Instrumentos Econômicos para o Controle Ambiental do Ar e da Água: uma resenha internacional” (TD nº 479).

A área de Comércio Exterior ganha grande destaque no período em questão, com uma produção constante desde 1997, versando sobre aspectos como o impacto de acordos

comerciais (TD's nº 521; 550; 635; 646; 749; 936) e relações comerciais brasileiras, enfocando as exportações nacionais (TD's nº 708; 710; 716; 722; 736; 903; 908; 917). Chama atenção a recorrência do tema Mercosul, especificamente abordado em mais de 15 TD's, entre os anos de 1995-2002 (TD's nº 373; 444; 470; 494; 510; 541; 580; 585; 631; 718; 727; 765; 789; 791; 792; 799; 841; 851). Contraditoriamente, durante o momento novo-desenvolvimentista, quando as relações Sul-Sul se fortaleceram na agenda nacional e as relações com países sul-americanos se intensificaram, o Mercosul foi abordado, especificamente, menos vezes do que durante o momento neoliberal (TD's nº 982; 1054; 1131; 1383; 1627; 1644; 1692; 1716).

O termo *inovação* quase não aparece de maneira específica nos TD's do período neoliberal, merecendo destaque em apenas cinco publicações, sendo elas: *Coping with Change in the Economy: new Technologies, organisational innovation and economies of scale and scope in the brazilian engineering industry* (TD nº 378); *Globalização e o Papel das Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico* (TD nº 519); *Importação de Tecnologia, Acesso às Inovações e Desenvolvimento Regional* (TD nº 616); *Componente Tecnológico Comparativo das Exportações ao MERCOSUL e ao Resto do Mundo* (TD nº 765); e *Agenda de Pesquisas e Indicadores para Estudos de Difusão de Tecnologias da Informação e Comunicação* (TD nº 920). Esses são, também, os cinco únicos TD's citados pela edição comemorativa do TD nº 1000, na área de Inovação Tecnológica, durante o período 1995-2002 (IPEA, 2004b).

Pesquisas que versam sobre questões raciais e de gênero (mulheres) aparecem com certa periodicidade durante o momento neoliberal, ainda que marginalmente, enfocando questões como condições de vida, inserção e discriminação no mercado de trabalho (TD's nº 595; 756; 769; 796; 807; 826; 867; 879; 883; 923). Da mesma forma, pesquisas que versam especificamente sobre os idosos aparecem com certa recorrência (TD's nº 681; 685; 686; 688; 691; 830; 858; 883).

Estudos sobre a grande área que verse sobre Estado, Instituições e Democracia são raros no período, destacando-se os TD's intitulados *Proporcionalidade e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro* (TD nº 450) e *Participação Social na Gestão Pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991/2000)* (TD nº 909). Essa temática torna-se um pouco mais recorrente no início do ciclo novo-desenvolvimentista, mas só atinge um volume realmente significativo, a ponto de impactar a produção total dos TD's,

após a criação da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST), em 2010, no bojo da reforma institucional promovida por Márcio Pochmann.

Durante o momento novo-desenvolvimentista, outras áreas temáticas parecem ganhar relevo na produção acadêmica presente nos TD's, sendo elas: a) Inovação; b) Sustentabilidade Ambiental; c) Políticas de Transferência de Renda; d) Políticas Públicas, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada; e) Desigualdade Social; f) Estado, Instituições e Democracia.

Percebe-se que existe um ponto de inflexão na produção do IPEA, uma espécie de virada temática dentro da instituição, que ocorre principalmente após o ano de 2011. Antes desse momento, apesar da inserção de novas temáticas, não parece haver um contraste muito claro entre a produção da instituição durante o momento neoliberal e novo-desenvolvimentista. Existem mudanças de abordagens e certos temas que se tornam mais recorrentes, mas a partir desse momento surge de maneira clara novos temas e novas abordagens, marcando uma espécie de inflexão.

O presente trabalho propõe que a virada temática deve ser pensada dentro de dois movimentos, operados durante o momento novo-desenvolvimentista e, especificamente, durante a gestão Márcio Pochmann, que trazem indícios que apontam para uma alteração no *modus operandi*, e em sua própria missão institucional, a saber:

a) o projeto de reestruturação institucional, processado durante a gestão Pochmann (2007-2012), sob a interpretação de que a instituição deveria ampliar seu escopo de pesquisa e diversificar o perfil do Técnico de Planejamento e Pesquisa, visando trazer o tema do desenvolvimentismo, em suas múltiplas dimensões, para dentro da instituição, contexto no qual se insere a realização do maior concurso público da história do IPEA, em 2008;

b) a criação da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, em 2010, responsável por realizar estudos e pesquisas vinculados à organização, estrutura e funcionamento do Estado, enfocando os arranjos institucionais e as relações entre Estado, mercado e sociedade, nos processos relativos ao desenvolvimento do país, conforme indica a própria definição da finalidade da DIEST no site do IPEA.

Segundo Nunes (2017), a DIEST representa uma inflexão na trajetória da instituição, pois, mesmo com as alterações estatutárias, o IPEA teria mantido ao longo de sua trajetória um eixo de pesquisa geral, abordando questões macroeconômicas, diferenças regionais, questões de infraestrutura e questões sociais. A DIEST seria, na visão de Nunes (2017, p. 49) “proveniente de uma linha mais recente”. Em sua montagem, em 2010, a diretoria teria

recebido diversos TPPs da área social. Responsável por pesquisar o Estado e suas instituições, a DIEST parece abrir um novo horizonte de temas e abordagens metodológicas, que rompe com uma tradição em que apenas as pesquisas de viés econômico eram as únicas a serem consideradas legítimas, dentro da instituição. É claro que sua criação não se fez sem suscitar críticas e resistências, tanto dentro da instituição quanto fora²³. Segundo Nunes (2017), discursos presentes na mídia e na fala de alguns TPPs defenderiam que o IPEA estaria perdendo o foco ao desenvolver pesquisas fora da área econômica.

O grande contraste entre as produções do momento neoliberal e novo-desenvolvimentista se dá na área de Estado, Instituições e Democracia, justamente a área na qual a DIEST foi criada para atuar. De 2011 até 2014, mais de 40 TD's desenvolvem estudos nessa grande área, que possui uma multiplicidade de temas. De acordo com o TD nº 2000, edição comemorativa que realiza um balanço da produção das diferentes diretorias do IPEA, nos moldes do que foi realizado no TD nº 1000, a criação da DIEST contribuiu para que o Estado brasileiro possa se aperfeiçoar, abordando questões sobre o papel do Estado e de suas instituições para a democracia e o desenvolvimento brasileiro; mecanismos da democracia representativa e participativa; questões federativas; capacidades do Estado para o empreendimento de políticas públicas; arranjos institucionais, regulação do mercado e o desenvolvimento ambiental sustentável; acesso à Justiça e o direito à segurança pública. Dentre essas linhas de pesquisa, são ilustrativos os seguintes TD's: *O que Leva um Governante à Reeleição?* (TD nº 1135); *Representação Política Local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras* (TD nº 1625); *Cotas para Mulheres no Legislativo e seus Fundamentos Republicanos* (TD nº 1645); *Militares e Política no Brasil* (TD nº 1670); *Participação Social como Método de Governo? Um mapeamento das “interfaces societais nos programas federais* (TD nº 1707); *Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida* (TD nº 1886); *Burocracia,*

²³ Apesar de fugir ao recorte temporal proposto, é interessante citar a entrevista do atual presidente do IPEA, Carlos von Doellinger, ao jornal Folha de São Paulo. Nomeado pelo presidente da República, Jair Bolsonaro (Partido Social Liberal), o economista afirma que o cenário atual da instituição é ruim, pois existem estudos que fogem à finalidade do instituto, como aqueles que tratam da democracia ou políticas de gênero. Carlos Doellinger afirma que pretende extinguir diretorias e cita a DIEST como um exemplo, pois, em sua visão, ela não se encaixaria no escopo de pesquisa da instituição, uma vez que o social está diretamente ligado ao econômico, e, portanto, a grande área da economia deve guiar os estudos na instituição. Vale lembrar que o Doellinger, é técnico de carreira do IPEA, aposentado em 1994. Ingressou em 1968, durante o nacional desenvolvimentismo autoritário, no auge do pensamento tecnocrático. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/reforma-tem-saco-de-maldades-por-tras-diz-presidente-do-ipea.shtml>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

Democracia e Políticas Públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento (TD nº 1940).

Outra área que passa a ser extremamente recorrente na publicação de TD's durante o período novo-desenvolvimentista é a área de Inovação Tecnológica. Se durante o momento neoliberal essa é uma área pouco explorada, a partir de 2003 é uma área abordada por TD's em todos os anos, tendo mais de 30 TD's que versam especificamente sobre o tema durante o período 2003-2014.

Os BRICs e a China também passam a figurar entre os tópicos dos TD's, ainda que em menor volume, se comparado a outras áreas mais “robustas”. Os BRICs são analisados como novos competidores no comercial internacional (TD nº 1809), com especial enfoque aos acordos comerciais entre eles (TD's nº 1635; 1745; 1789; 1831).

Chama a atenção a inserção da área Defesa, Tecnologia Militar e Indústria Bélica, após 2011. Antes um tema praticamente inexplorado, passa a ser temática de mais de uma dezena de TD's, versando sobre os mercados de equipamentos militares (TD's nº 1596; 1748), as formas de obtenção de tecnologia militar (TD nº 1877) e temas estratégicos para a defesa nacional, como a segurança cibernética do país (TD nº 1850).

A área de Relações Internacionais e Comércio Exterior também vivencia um robustecimento após o ano de 2011, registrando mais de 25 TD's durante o período 2011-2014.

Apesar de fazer parte da agenda política nacional durante o momento novo-desenvolvimentista, temas ligados à grupos minoritários e aos direitos humanos não possuem uma produção significativa, a ponto de representar um contraste com a produção desenvolvida durante o momento neoliberal. Não foi encontrado nenhum TD, por exemplo, que trouxesse no título uma referência direta a questões como sexualidade e a questão de gênero. Em um país onde a LGBTfobia é tão presente, causou surpresa que no período não tenha sido um tema forte dentro da instituição.

O próprio conceito de desenvolvimentismo e de novo-desenvolvimentismo esteve presente em algumas publicações do IPEA durante o período novo-desenvolvimentista, destacando-se as seguintes publicações: *Neodesenvolvimentismo e a Busca de uma Nova Inserção Internacional* (TD nº 1732); *Problematizações acerca do Conceito de um “Novo” Estado Desenvolvimentista* (TD nº 1749); *O Estado Desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas* (TD nº 1871).

Talvez a área da Sustentabilidade Ambiental tenha sido a que mais sofreu alterações na forma de abordagem, quando comparados os períodos neoliberal e novo-desenvolvimentista. Enquanto no momento neoliberal as questões ambientais eram pensadas em conjunto com questões tributárias, durante o novo-desenvolvimentismo as abordagens se tornaram mais diversificadas, versando sobre o impacto da agricultura e pecuária sobre o meio ambiente (TD nº 1103), o reuso de água nas indústrias (TD nº 1257), estudos sobre as emissões de poluentes (TD nº 1607), o papel do Brasil enquanto player global das questões ambientais (TD nº 1558) e análises de políticas públicas ambientais (TD's nº 1731; 1772; 1904; 2017).

Por meio da tabulação dos TD's, foi possível perceber indícios de que realmente existe uma alteração na agenda do IPEA, quando contrastados os período neoliberal e novo-desenvolvimentista. Porém, o novo-desenvolvimentismo parece se inserir na instituição de maneira mais característica, conforme já apontado por Nunes (2017), durante a gestão Márcio Pochmann, onde a realização do concurso público de 2008 foi peça fundamental no processo de ampliação do escopo da instituição e de ressignificação de sua forma de atuar, passando a abranger temas que antes não eram considerados legítimos dentro da instituição, por se distanciar da clássica abordagem econômica que caracterizou o IPEA desde sua origem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão dos instrumentos e capacidades de que o Estado deve dispor para buscar o desenvolvimento nacional ocupou lugar de destaque na trajetória brasileira. A recuperação da trajetória histórica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, inserida numa longa trajetória das instituições públicas que atuaram na modernização do aparelho do Estado e nos projetos de desenvolvimento nacional, foi fundamental para a compreensão da importância adquirida pelo tema das capacidades estatais em diferentes momentos no Brasil.

A gramática desenvolvimentista, estruturada em torno da importância adquirida pelo Estado nos processos de racionalização e planificação do desenvolvimento, foi fundamental para que a administração pública brasileira atuasse ativamente nos processos de desenvolvimento. Se o DASP ocupou lugar central nos primórdios do pensamento desenvolvimentista, ainda incipiente durante a década de 1930, o IPEA parece adquirir centralidade durante o nacional desenvolvimentismo autoritário. A instituição, que ocupou posição de destaque no Sistema Federal de Planejamento, atuou na capacitação da burocracia pública, na estruturação do aparelho estatal, no assessoramento do *policymaking process* e como “celeiro” de quadros para o governo. Em um contexto de centralização autoritária e de fortalecimento do pensamento tecnocrático, em que a Economia passou a ser compreendida como uma ciência “neutra”, a ação do IPEA foi fundamental para alçar a figura do economista a uma posição de interlocutor no debate político nacional.

Nesse sentido, a maneira como os governos entendem o que é desenvolvimento e qual o papel do Estado diante das questões econômicas e sociais, parece influir sobre as capacidades estatais e a burocracia pública. Ao longo de uma trajetória de mais de meio século, caracterizando-se como uma instituição complexa, responsável por pensar e subsidiar o desenvolvimento nacional, o IPEA sofreu oscilações conforme as conjunturas e momentos nacionais. É interessante pensar como uma instituição, composta por características que lhe atribuem identidade, vai oscilando conforme mudanças na trajetória histórica, nas conjunturas e estruturas sociais.

Durante as décadas de 1960 e 1970, momento áureo do planejamento estatal no país, o IPEA atuou diretamente sobre o ciclo das políticas públicas, exercendo primordialmente a função de assessoramento, tendo no Estado seu interlocutor privilegiado. Porém, com a crise do nacional desenvolvimentismo autoritário, a perda da capacidade econômica que possibilitava a elaboração de planos de médio e longo prazo e o fortalecimento de concepções

minimalistas de Estado, o IPEA perde espaço no *policymaking process* e inicia um processo de deslocamento no eixo de sua ação, do assessoramento para a produção/disseminação de conhecimentos.

Como uma instituição criada sob a égide da centralização autoritária e do pensamento tecnocrático se comporta em um ambiente democrático? Essa questão foi importante para a construção da análise na pesquisa, sendo imprescindível para se pensar as alterações vivenciadas no *telos* do IPEA durante sua trajetória. A redemocratização e a Constituição de 1988 possibilitaram a criação de novos arranjos institucionais, que alteraram o comportamento dos atores. Com uma concepção mais descentralizada de gestão, o processo de elaboração de políticas públicas tornou-se mais plural e passou a envolver diferentes atores, com estados e municípios adquirindo maior relevância nos processos de elaboração e implementação de políticas. Além disso, com a promulgação do Regime Jurídico Único, os altos níveis de autonomia, financeiro ou a nível de contratações, que contribuíram para tornar a administração pública indireta o setor mais dinâmico e eficiente da burocracia pública brasileira durante o velho desenvolvimentismo, foram extintos. Nesse sentido, a redemocratização afetou significativamente as capacidades do IPEA, sua forma de agir e de ser demandado pelo governo. A instituição, que havia congregado diversas funções e responsabilidades durante as décadas de 1960/1970, perde estruturas e vê o enfraquecimento de suas capacidades durante a década de 1980, passando a concorrer com outras instituições, criadas ou robustecidas, como a própria Seplanzinha. O IPEA, outrora centro de assessoramento do governo federal, passou a atuar, gradativamente, na produção e disseminação de conhecimento, indicando não só um deslocamento em sua finalidade primordial, como uma alteração no interlocutor privilegiado pela instituição, do Estado para a sociedade.

Em meio a um processo de profundo enfraquecimento das capacidades burocráticas, que possuiu no governo Collor de Mello seu ponto máximo, o IPEA experimentou um início de recuperação institucional durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), quando novos concursos foram realizados e equipamentos e materiais foram adquiridos. Durante o momento de orientação neoliberal, a instituição parece assumir e formalizar um movimento que aparentemente já estava em curso desde a década de 1980, que é a associação entre a missão da instituição e a finalidade de produzir/disseminar conhecimentos, conforme consta no estatuto de 1999 (BRASIL, 1999).

Por sua vez, durante o momento de orientação novo-desenvolvimentista, percebe-se uma aceleração e um aprofundamento nos processos de recuperação das capacidades burocráticas do IPEA e em seu perfil acadêmico. A instituição incrementou o quadro técnico e aumentou significativamente sua produção intelectual durante o período. O crescimento na publicação da *Textos para Discussão* parece ilustrar esse movimento. A realização do concurso público de 2008, o maior e mais plural da história da instituição, que apresentou sete áreas de especialização, diferindo de maneira contrastante do concurso de 1995, que apresentou uma única área fortemente associada à economia –, e a criação da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST), indicam uma alteração no perfil da instituição, que passou a contar com Técnicos de Planejamento e Pesquisa com formação mais variada, para além do campo da economia, e com um escopo de pesquisa mais alargado, com a inserção de novos temas e abordagens. A DIEST, por exemplo, abriu uma nova frente de estudos na instituição, passando a abordar questões associadas à organização, estrutura e funcionamento do Estado brasileiro e sua relação com o mercado e a sociedade, questões caras ao contexto democrático.

Por fim, a questão que permeou grande parte das reflexões desenvolvidas nessa dissertação diz respeito a possibilidade de deslocamento da hipótese de crise na missão institucional, representada pela perda de influência do IPEA sobre os *policymakers*, a dificuldade na concretização da função de assessoramento e a especialização na produção/disseminação de conhecimentos, para uma ressignificação do *telos* da instituição. O que se percebeu durante a análise da trajetória recente do IPEA é que suas capacidades burocráticas oscilaram, havendo períodos de redução e períodos de incremento. Não se percebeu, portanto, um enfraquecimento constante em suas capacidades, que poderia levantar dúvidas sobre a continuidade de suas atividades. Em um cenário de recursos extremamente valorizados e disputados no jogo político nacional, seria de se estranhar que governos assumissem os custos de uma tomada de decisão, relacionada ao robustecimento de determinada instituição, sem que essa possuísse uma finalidade ou função reconhecida pelos próprios tomadores de decisão.

Não se pretendeu oferecer uma resposta para a questão – crise ou ressignificação –, mas buscar uma outra forma de se observar o movimento vivenciado ao longo da trajetória da instituição, oferecendo a possibilidade de uma interpretação diferente, onde o conceito de capacidades estatais foi mobilizado em uma análise exógena, examinando as capacidades burocráticas do IPEA em perspectiva histórico-comparada, sob dois momentos nacionais com

distintas interpretações sobre o que é desenvolvimento e qual o papel do Estado nesse processo.

REFERÊNCIAS

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

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

AMSDEN, A. *A ascensão do “resto”*: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: UNESP, 2009.

ARBIX, G. [Apresentação]. In: *Texto para Discussão nº1000*: edição especial com resenhas por áreas temáticas e cd-rom. Brasília: IPEA, 2004.

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

ARBIX, G.; MARTIN, S. *Beyond developmentalism and Market fundamentalismo in Brazil: inclusionary state activism without statism*. In: Workshop: States, Development and Global Conference: Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE). March 12-13, 2010. Disponível em: <https://media.law.wisc.edu/s/c_360/mq4fw/paper_arbix.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2018.

ARRETCHE, M. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BARBOSA, W. *IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada): planejamento e reprodução do capital (1964 a 2004)*. 2012. 436f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de História, Universidade Federal de Goiás, 2012. Disponível em: <https://pos.historia.ufg.br/up/113/o/Walmir_Barbosa1.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Da criação à fase de estruturação do IPEA: 1964 a 1970. *História Revista*, v. 20, n. 1, pp. 24-46, jan./abr. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.5216/hr.v20i1/39364>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

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

BATISTA, P. *O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. 1994. Disponível em:

<<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BIANCHI, A. O conceito de Estado em Max Weber. *Lua Nova* [online], n. 92, pp. 79-104, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452014000200004>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

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

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

_____. O Desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In:

BIELSCHOWSKY [et al.]. *O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011.

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

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

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

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

providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. Decreto n. 60.457, de 13 de março de 1967. *Institui a Fundação Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA) e aprova respectivos estatutos*. Brasília, DF, 1967a.

Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/norma/483071/publicacao/15667470>>. Acesso em: 12 mai. 2018.

_____. Decreto n. 61.054, de 24 de julho de 1967. *Dá nova redação aos Estatutos da Fundação Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada*. Brasília, DF, 1967b. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/norma/483675/publicacao/15703200>>. Acesso em: 12 mai. 2018.

_____. Decreto n. 96.704, de 15 de setembro de 1988. *Aprova o Estatuto da Fundação Instituto de Planejamento Econômico e Social IPEA e dá outras providências*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96704.htm>. Acesso em: 12 mai. 2018.

_____. Decreto n. 99.260, de 17 de maio de 1990. *Aprova o Estatuto do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA e dá outras providências*. Brasília, DF, 1990a.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99260.htm>.

Acesso em: 12 mai. 2018.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990b. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

_____. Lei n.8.029, de 12 de abril de 1990. *Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências*. Brasília, DF, 1990c.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8029cons.htm>. Acesso em: 27 set. 2018.

_____. Decreto n. 1.248, de 20 de setembro de 1994. *Aprova o Estatuto e Quadro de Cargos e Funções de Confiança do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, e dá outras providências*. Brasília, DF, 1994. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1248.htm>. Acesso em: 12 mai. 2018.

_____. Escola de Administração Fazendária. Edital n. 31, de 10 de outubro de 1995. Concurso público para: especialista em políticas públicas e gestão governamental, analista de finanças e controle do Ministério da Fazenda, analista de orçamento do Ministério do Planejamento e Orçamento, técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e técnico de finanças e controle do Ministério da Fazenda. *Diário Oficial da União*, 11 de outubro de 1995. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/acessoainformacao/images/pdfs/140929_concurso_1995.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. Decreto n. 1.993, de 02 de setembro de 1996. *Aprova o Estatuto e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, e dá outras providências*. Brasília, DF, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1993.htm>. Acesso em: 12 mai. 2018.

_____. Secretaria Executiva do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Edital n. 3, de 15 de agosto de 1996. Concurso público para especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, analista de orçamento do Ministério do Planejamento e Orçamento e técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. *Diário Oficial da União*, 16 de agosto de 1996. 1996b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/acessoainformacao/images/pdfs/140929_concurso_1996.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. Secretaria Executiva do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Edital n. 3, de 06 de outubro de 1997. Concurso público para os cargos de especialista em políticas públicas e gestão governamental, analista de orçamento e técnico de planejamento e pesquisa. *Diário Oficial da União*, 07 de outubro de 1997. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/acessoainformacao/images/pdfs/140929_concurso_1997.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. Decreto n. 3.260, de 24 de novembro de 1999. *Aprova o Estatuto e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada IPEA, e dá outras providências*. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3260.htm>. Acesso em: 12 mai. 2018.

_____. Decreto n. 4.745, de 16 de junho de 2003. *Aprova o Estatuto e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto de Pesquisa*

Econômica Aplicada IPEA, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4745.htm>. Acesso em: 12 mai. 2018.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Edital n. 1, de 05 de fevereiro de 2004. Concurso público para provimento de cargos de técnico de planejamento e pesquisa. *Diário Oficial da União*, 06 de fevereiro de 2004. Disponível em:

<<https://www.enap.gov.br/documentos/servicos/edital-01.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Edital n. 1, de 08 de setembro de 2008. *Diário Oficial da União*, 09 de setembro de 2004. Disponível em:

<http://www.cespe.unb.br/concursos/_antigos/2008/IPEA2008/arquivos/ED_1_2008_IPEA_AB_T_FINAL.PDF>. Acesso em: 22 fev. 2018.

_____. 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: 12 mai. 2018.

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

BRESSER, L. Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 28, pp. 9-30, jun. 2007. Disponível em:

<<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/11692/8234>>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. Modelos de Estado desenvolvimentista. *Textos para Discussão/Working Paper FGV*, São Paulo, n. 412, pp. 1-23, fev./2016. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Texto-Discuss%C3%A3o/350-Modelos-Estado-Desenvovimentista-TD412.pdf>>. Acesso em: 12 dez 2017.

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

CARDOSO, F. A questão do Estado no Brasil. In: CARDOSO, F. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

CARDOSO JR., J. IPEA 50 anos e a eleição presidencial de 2014: singela homenagem à instituição. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 104-115, 2014. Disponível em: <www.assecor.org.br/index.php/download_file/2742/3296/>. Acesso em: 13 jan. 2018.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/Enap, 2018.

CEPÊDA, V. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo, v. 26, n. 75. pp. 77-90, mai/ago. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142012000200006>>. Acesso em: 28 nov 2017.

_____. A construção do conceito de capitalismo periférico: a contribuição de Roberto Simonsen e Celso Furtado. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais – ANPOCS, 28, 2004, Caxambu, *Anais*. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-28-encontro/st-5/st10-4/3967-vcepeda-a-construcao/file>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

CHANG, H. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004.

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht: UNO-MERIT, 2013. (working paper n. 53). Disponível em: <<https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/files/978997/guid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-ASSET1.0.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

COSTA, F. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, pp. 829-874, set./out. 2008.

COTTA, T. Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural. *Texto para Discussão*, n. 21. Brasília-DF: ENAP, 1997.

CUNHA, M. *Do planejamento à ação focalizada: IPEA e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza*. 2012. 272f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de

Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. 2012. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-07122012112925/publico/2012_Marcia_Pereira_Cunha_VCorr.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2018.

_____. Transformação institucional e produção de conhecimento aplicado: a história do IPEA social. *Sociedade e Estado*, v. 33, n. 1, p. 139-159, jan./abr. 2018. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/s0102-699220183301006>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

D´ARAUJO, M.; FARIAS, I.; HIPOLITO, L. (Orgs.). *IPEA – 40 ANOS: uma trajetória voltada para o desenvolvimento*. Depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2005.

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

DINIZ, E. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes. *Desenvolvimento em debate*, v. 1, n.1, p.7-27 jan-abril 2010.

_____. É possível um novo modelo de Estado desenvolvimentista no Brasil? In: *Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. v.1, pp. 17-21, Brasília: IPEA, 2011.

DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, n. 28/29, p. 107-156, 1993. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

_____. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. New Jersey: Princeton Press, 1995.

_____. El eclipse del estado: reflexiones sobre la estatalidad em la era de la globalización. *Instituciones y desarrollo em la era de la globalización neoliberal* (Colección Em Clave de Sur). 1. Ed. Bogotá: ILSA, abril. 2007.

EVANS, P.; RAUCH, J. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 65, n. 4, pp. 407-437, out./dez. 2014.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press, 1992.

FIANI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

FIORI, J. O cosmopolitismo de cócoras. *Educação & Sociedade* [online], v. 22, n.77, pp. 11-27, 2001. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302001000400002>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

FISHLOW, A. [Entrevista]. In: D´ARAÚJO, M.; FARIAS, I.; HIPOLITO, L. (Orgs.). *IPEA – 40 ANOS: uma trajetória voltada para o desenvolvimento*. Depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2005.

FONSECA, P. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10. Ed., São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *Dialética do Desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

GAITÁN, F.; BOSCHI, R. Elites, coalizões e desenvolvimentos: análise sobre a trajetória recente do Brasil. *Desenvolvimento em Debate*, v. 4, n. 2, pp. 29-61, 2016. Disponível em: <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_2_Boschi_Gaitan.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2017.

GEDDES, B. *Politician’s Dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley University of California Press, 1996.

GOMIDE, A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (Orgs.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

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

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no século XXI. In: BRASIL. IPEA. *Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, n. 1, Brasília: IPEA, 2011.

_____. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Eds.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

GOUVEA, G. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil: poder e lógica de ação*. 1994. 254f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1994.

GRIN, J. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. *Teoria & Sociedade*. Belo Horizonte, v. 20, n. 1, pp. 149-176, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/revistasociedade/index.php/rts/article/view/47/40>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

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

HALL, P.; SOSKICE, D. *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. New York: Oxford University Press, 2001.

HALL, P.; TAYLOR, R. *As três versões do neo-institucionalismo*. Lua Nova, n. 58, pp. 193-223, 2003.

JOHNSON, C. *The industrial policy debate*. Califórnia: ICS Press, 1982.

LASSANCE, A. O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes. *Texto para discussão*, n. 2287, Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: <http://www.IPEA.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2287.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2018.

LEFTWICH, A. Forms of democratic developmental States: democratic practices and development capacity. In: ROBINSON, M.; WHITE, G. (Ed.). *The democratic developmental State. Political and institutional design*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

LIJPHART, A. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six democracies*. Yale: Yale University Press, 1999.

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

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

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

MANN, M. *The sources of social power*. New York: Cambridge University Press, 2005 [v. 1].

MARCELINO, G. Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. *Revista do Serviço Público*, v. 117, n. 2, set./dez. 1989. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/934/679>>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília: SEDAP, 1987.

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

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

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

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

O'DONNELL, Guillermo. *El Estado Burocratico Autoritario: triunfos, derrotas y crisis*. 2. ed. Buenos Aires: Fundación Editorial de Belgrano, 1996.

PALOTTI, P.; FREIRE, A. Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas. In: FREIRE, A.; PALOTTI, P. (Orgs.). *Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas*. Brasília: Enap, 2015.

PELIANO, A. [Entrevista]. In: D´ARAÚJO, M.; FARIAS, I.; HIPOLITO, L. (Orgs.). *IPEA – 40 ANOS: uma trajetória voltada para o desenvolvimento*. Depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2005.

PETERS, B. *The politics of bureaucracy*. Longman Publishers, 1995.

PINHO, C. *Planejamento Governamental no Brasil: trajetória institucional, autoritarismo e democracia em perspectiva comparada (1930-2016)*. 2016. 423f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

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

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: intersecções analíticas*. Brasília: IPEA: ENAP, 2018. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180705_livro_burocracia_e_politicas_publicas_no_brasil.pdf>. Acesso em: 14 set. 2018.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011. (v. 4, Diálogos para o Desenvolvimento). Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.

RIBEIRO, A. *Desenvolvimento e coalizões no pós-neoliberalismo: os casos do Brasil e da Argentina (2003-2014)*. 2017. 275f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Políticos e Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://neic.iesp.uerj.br/TESE_Andrea_Ribeiro.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2019.

RODRIK, D. Industrial policy for the twenty-first century. In: RODRIK, D. (Ed.). *One economics, many recipes: globalization, institutions and economic growth*. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

RUAS, M. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009.

SCHNEIDER, B. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

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

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

SOLA, Lourdes. *Ideias econômicas, decisões políticas*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (Orgs.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

SOUZA, M. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

STEIN, E.; TOMMASI, M. The institutional determinants of state capabilities in Latin America. In: BOURGUIGNON, F.; PLESKOVIV, B. (Eds.). *Annual World Bank Conference on Regional Development Economics: beyond transition*. Washington, DC: World Bank, 2007.

STIGLITZ, J. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press, 1992.

TEIXEIRA, C.; LOBO, A. *Pesquisa como função de Estado?* Reflexões etnográficas sobre uma instituição *in between*. *Mana* [online], vol. 24, n. 2, pp. 235-277, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/mana/v24n2/1678-4944-mana-24-02-235.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2019.

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

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

VIANA, A. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, pp. 5-43, mar./abr. 1996.

WADE, R. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WAHRLICH, B. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 27-75, 1974.

WEAVER, K; ROCKMAN, B. *Do Institutions matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. The Brookings Institution. Washington, D. C., 1993.

WEBER, M. Os fundamentos da Organização Burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, E. (Org.). *Sociologia da Dominação*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WEISS, L. *The myth of the powerless state: governing the economy in a Global Era*. Cambridge, England: Polity Press, 1998.

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

WILLIAMSON, J. *Depois do Consenso de Washington: uma agenda para reforma econômica na América Latina*. São Paulo, 25 ago. 2003. Palestra ministrada na Fundação Armando Álvares Penteado. Disponível em: <<https://piie.com/publications/papers/williamson0803.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório de Gestão (2000)*. Brasília: IPEA, 2001. Disponível em:

<http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/dides/relatoriodegestao_2000.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. *Relatório de Gestão (2001)*. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em:

<http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/dides/relatoriodegestao_2001.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. *Relatório de Gestão (2002)*. Brasília: IPEA, 2003. Disponível em:

<http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/dides/relatoriodegestao_2002.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. *Relatório de Gestão (2003)*. Brasília: IPEA, 2004a. Disponível em:
<http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/dides/relatoriodegestao_2003.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. *Texto para Discussão nº 1000*: edição especial com resenhas por áreas temáticas e cd-rom. Brasília: IPEA, 2004b.

_____. *Relatório de Gestão (2004)*. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em:
<http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/dides/relatoriodegestao_2004.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. *Relatório de Gestão (2005)*. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em:
<http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/dides/relatoriodegestao_2005.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. *Relatório de Gestão (2006)*. Brasília: IPEA, 2007. Disponível em:
<http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/dides/relatoriodegestao_2006.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. *Concurso IPEA 2008*: memória de reunião. IPEA, 2008a. Disponível em:
<<http://www.ipea.gov.br/acessoainformacao/dados/diretoriacolegiada/2008/2008.06.24/Documentos/24062008-10.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. *Relatório de Gestão (2007)*. Brasília: IPEA, 2008b. Disponível em:
<http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/dides/relatoriodegestao_2007.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. *Concursos Públicos IPEA*. Brasília: Coordenação-Geral de Recursos Humanos da Diretoria de Administração e Finanças (CCGRH/Diraf) / IPEA, 2009a. Disponível em:
<<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/concursos-relatorio.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. *Plano de Trabalho (2009)*. Brasília: IPEA, 2009b. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100921_planodetrabalhoipea2009.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

_____. *Relatório de Atividades (2008)*. Brasília: IPEA, 2009c. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/dides/relatorio_de_atividade_2008.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. *Relatório de Gestão (2008)*. Brasília: IPEA, 2009d. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/dides/relatoriodegestao_2008.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. *Plano de Trabalho (2010)*. Brasília: IPEA, 2010a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110211_planodetrabalhoipea2011_vol01.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

_____. *Relatório de Atividades (2009)*. Brasília: IPEA, 2010b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/100707_relatorio_atividades_2009.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. *Relatório de Gestão (2009)*. Brasília: IPEA, 2010c.

_____. *Plano de Trabalho (2011)*. Brasília: IPEA, 2011a. 3 v. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7184&Itemid=68>. Acesso em: 22 mar. 2018.

_____. *Relatório de Atividades (2010)*. Brasília: IPEA, 2011b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110315_relatoriodeatividade2010.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. *Relatório de Gestão (2010)*. Brasília: IPEA, 2011c.

_____. *Plano de Trabalho (2012)*. Brasília: IPEA, 2012a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/dides/120202_planotrabalhoipea2012.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

_____. *Relatório de Atividades (2011)*. Brasília: IPEA, 2012b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/dides/120202_relatorioatividadesipea2011.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. *Relatório de Gestão (2011)*. Brasília: IPEA, 2012c. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria_de_controle_interno/auditoria/auditorias-anuais-de-contas/outras/ipea/relatorio-de-gestao-ipea-2011.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. *Plano de Trabalho (2013)*. Brasília: IPEA, 2013a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/dides/130416_planotrabalhoipea2013.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

_____. *Relatório de Atividades (2012)*. Brasília: IPEA, 2013b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/dides/130624_relatoriodeatividadesipea2012.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. *Relatório de Gestão (2012)*. Brasília: IPEA, 2013c. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria_de_controle_interno/auditoria/auditorias-anuais-de-contas/outras/ipea/relatorio-de-gestao-ipea-2012.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. *Plano de Trabalho (2014)*. Brasília: IPEA, 2014a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/dides/140505_planotrabalhoipea2014.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

_____. *Relatório de Atividades (2013)*. Brasília: IPEA, 2014b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/dides/140506_relatoriodeatividadesipea2013.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. *Relatório de Gestão (2013)*. Brasília: IPEA, 2014c. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria_de_controle_interno/auditoria/auditorias-anuais-de-contas/outras/ipea/relatorio-de-gestao-ipea-2013.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. LIMA, J.; DIAS, R. (Orgs.). *Texto para Discussão nº 2000: pesquisas e propostas*. Brasília: IPEA, 2014d.

_____. *Plano de Trabalho (2015)*. Brasília: IPEA, 2015a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/dides/151009_plano_trabalho_2015.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

_____. *Relatório de Atividades (2014)*. Brasília: IPEA, 2015b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/dides/150925_relatorio_atividade_2014.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. *Relatório de Gestão (2014)*. Brasília: IPEA, 2015c. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/acessoainformacao/dados/auditorias/rel2014.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. *Relatório de Atividades (2015)*. Brasília: IPEA, 2016a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/dides/160829_relatorio_atividade_2015.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. *Relatório de Gestão (2015)*. Brasília: IPEA, 2016b.

_____. *Relatório de Atividades (2016)*. Brasília: IPEA, 2017a. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/dides/170605_relatorioatividades2016_final.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. *Relatório de Gestão (2016)*. Brasília: IPEA, 2017b. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/acessoainformacao/dados/auditorias/relatorio_gestao_2016.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.