

## Ipea e alinhamentos tecnocráticos: do *planejamento* à *assessoria*

Bruner Titonelli Nunes

Doutor em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (PPGAS/UnB)

[brunertnt@gmail.com](mailto:brunertnt@gmail.com)

### Resumo

Neste trabalho parto de análises realizadas a partir do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para refletir sobre interconexões entre universos concebidos como *técnicos* e *políticos*. Apesar das fronteiras entre essas categorias serem apresentadas e reforçadas continuamente de forma eficaz, é interessante olhar para essa separação dentro de um processo histórico. A ascensão e queda da centralidade do planejamento na vida institucional relaciona-se a mudanças conjunturais que produziram versões diferentes de Ipea. O período ditatorial e democrático são dois marcos dessas expectativas e as categorias planejamento e assessoria estão fortemente relacionadas a cada um desses momentos históricos. Neste artigo vou comparar algumas versões da instituição produzidas em momentos diferentes e apontar o modo como cada uma dessas categorias remete a relações diferentes entre práticas reconhecidas como *técnicas* e *políticas*.

**Palavras-chave:** tecnocracia; planejamento; assessoria; IPEA.

### Abstract

In this work I start from analyzes carried out by the Institute of Applied Economic Research (Ipea) in order to reflect on interconnections between two universes, conceived as *technical* and *political*. Although the boundaries between these categories are continuously presented and reinforced effectively, it is interesting to look at this separation within a historical process. The rise and fall of the centrality of planning in institutional life is related to conjunctural changes that produced different versions of Ipea. The dictatorial and democratic period are two milestones of these expectations, and the planning and advisory categories are strongly related to each of these historical moments. In this article I will compare some versions of the institution produced at different times, and point out how each of these categories refers to different relations between practices recognized as *technical* and *political*.

**Keywords:** technocracy; Planning; advisory; IPEA.

Este trabalho é fruto de uma pesquisa etnográfica<sup>1</sup> contratada por *ipeanos*<sup>2</sup> inquietos que procuravam interpretações novas sobre sua própria instituição. Eles buscavam entender um determinado *ethos*<sup>3</sup> de seu trabalho. Este artigo está em diálogo com as indagações desses *ipeanos*, embora seja obviamente insuficiente como resposta definitiva para o incômodo objetivo que eles levantaram. Na interlocução entre questões levantadas por antropólogos em diálogo com nossos interlocutores optei por refletir sobre as categorias *planejamento* e *assessoria* a partir do modo como são apropriadas no trabalho desenvolvido pelos Técnicos de Planejamento e Pesquisa (TPPs), a única categoria de trabalho do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) considerada como atividade-fim. Isso significa que a missão institucional do Ipea e a definição do trabalho desempenhado pelo Ipea são coincidentes, ou, pelo menos, há um esforço dos *ipeanos* em estabelecer uma relação direta entre os dois.

O Ipea é uma autarquia atualmente vinculada ao Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (MPOG). Essa foi uma mudança instituída por decreto assinado no dia 02 de outubro de 2015. Apesar de ter estado vinculado ao Ministério do Planejamento durante a maior parte de sua trajetória, a entidade foi subordinada à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) entre os anos de 2008 e 2015. Sua *missão*, sua razão de ser, está descrita na página da instituição como: “Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro, por meio da produção e disseminação de conhecimentos

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

2 *Ipeanos* é uma categoria nativa que identifica aqueles que possuem o *ethos* da instituição. Nesse trabalho usarei *ipeanos* e *TPPs* como sinônimos, embora a categoria se refira a um público um pouco mais amplo. Durante a pesquisa (entre 01/2014 e 10/2015) o Ipea contava com 199 *TPPs* trabalhando na instituição (de acordo com informações ditas publicamente). A maioria desses *TPPs* ingressou na instituição após os 5 concursos públicos realizados a partir dos anos 90 (1995, 1996, 1997, 2004 e 2008), mas ainda existem técnicos mais antigos que ingressaram na década de 80. Há um número equivalente de *TPPs* cedidos a vários ministérios. O trabalho está limitado aos *TPPs que trabalharam sob as dependências do Ipea em Brasília e no Rio de Janeiro*. No conjunto de entrevistas lançadas na comemoração dos 40 anos do Ipea (D’Araujo, Farias & Hippolito 2005) vários *ipeanos* ilustres lembram que a instituição era usada para contratar funcionários de alto escalão para diferentes setores do governo. Ainda existem *TPPs* nessa condição e por vezes essas pessoas são acionadas para defender interesses específicos do Ipea e reforçar a necessidade dos serviços prestados por esta instituição.

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

e da *assessoria* ao Estado nas suas decisões estratégicas”<sup>4</sup> (grifo meu). Desde os seus primórdios, a instituição teve como objetivo pensar e planejar o desenvolvimento no Brasil e nasceu sob forte influência de ideais tecnocráticos.

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

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

Centeno e Patricio (1998) compilaram um debate sobre tecnocracias na América Latina e apontam como um fenômeno relativamente recente<sup>5</sup>. Para além de discutirem a aproximação de propostas de fortalecimento de instituições tecnocráticas e governos ditatoriais, gostaria de ressaltar a o que chamaram de uma “predisposição cognitiva”:

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

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

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

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

Em Nunes (2017)<sup>6</sup> procuro demonstrar que no trabalho dos *TPPs* a ênfase em uma atividade de pesquisa, mais próxima do universo acadêmico, ou de intervenção para fora das paredes da instituição relaciona-se mais às exigências de momentos diferentes do que necessariamente a perfis de *TPPs* específicos. Mais do que isso, os *ipeanos* enxergam pesquisa e planejamento como etapas subsequentes. Diferentes *TPPs*, ao serem entrevistados, nos disseram: “são boas *pesquisas* que possibilitam boas intervenções”. Ou seja, embora criticável nesse universo, é possível que sejam realizadas pesquisas não aplicáveis, já que é o termo precedente na relação.

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

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

O período ditatorial e democrático são marcos importantes quanto a dois tipos de configuração de relações entre o Ipea e o mundo externo. As categorias *planejamento* e *as-*

---

6 Refiro-me ao capítulo quatro, intitulado: “Alguns instrumentos *ipeanos*”.

*essoria* estão justamente relacionadas a esses momentos históricos. Como pressuposto, instituições tecnocráticas marcam uma distinção entre esferas reconhecidas pelos atores como *técnicas* e *políticas*. Elas são chamadas de “ilhas de excelência” dentro da administração pública e foram constituídas dentro de uma lógica de indução do processo de modernização através do Estado. Essa ideia implica no reconhecimento de que, diferentemente de outros setores do estado, esses locais seriam formados por trabalhadores competentes e regidos por práticas meritocráticas<sup>7</sup>. Tal qual Edson Nunes (1997) aponta, a noção de ilha acionada descreve um espaço em que as lógicas clientelistas não penetrariam<sup>8</sup>.

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

O princípio exposto, portanto, é a de que os *ipeanos* mobilizam saberes especializados que, após serem considerados pelos administradores públicos, resultarão em políticas e decisões mais competentes. Essa divisão de tarefas é tributária da visão de Weber (1993). Ao falar das vocações científicas e políticas, o autor tem a preocupação de construir alguns contornos específicos desses dois universos, procurando separar e ressaltar suas lógicas específicas. Reconhecendo a sala de aula daquele momento como um ambiente extremamente hierárquico, propõe a sua não utilização como um espaço de divulgação de ideias políticas por parte dos professores, em decorrência do poder de influenciar seus alunos. Isso misturaria os valores específicos da ciência e da política.

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

Alguns dos princípios que possibilitaram a criação de instituições tecnocráticas reatualizaram o debate acerca dos formatos ideais em que as melhores decisões são possíveis. A relação entre competência e política continua, bem como o pressuposto de que

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

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

não são coincidentes. Ao escrever o verbete de tecnocracia Fisichella (1995) levanta alguns elementos interessantes para a reflexão de atuações baseadas em *planejamento* e em *assessoria*. Ele descreve o termo da seguinte forma: “em sentido estrito, o regime tecnocrático pode ser definido como aquele em que o tecnocrata indica, na base da competência, tanto os meios como os fins da ação social” (Fisichella 1995: 1236a). Essa definição preliminar é problematizada por uma série de ambiguidades que o conceito carrega. Uma delas diz respeito ao tipo de poder dado àqueles que foram escolhidos como os detentores do saber valorizado e seu grau de intervenção. No caso do Ipea, esses detentores de saberes valorizados correspondem a um conjunto específico de economistas que apresentarei um pouco mais à frente.

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

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

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

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

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

### **Roberto Campos: a era do planejamento**

Na sala de reuniões do 10º andar do prédio do Ipea em Brasília estão dispostas as fotos de todos os ex-presidentes da instituição. De seu início até o momento atual. As duas primeiras são de Roberto Campos e João Paulo Reis Velloso, respectivamente. Os dois são reconhecidos como os pais fundadores do Ipea. É curioso que Roberto Campos tenha um lugar nesse panteão sem nunca ter sido presidente da instituição. Entretanto, como ele era o ministro do planejamento na época de sua criação, a ideia e o pontapé inicial foram atribuídos a ele. Em suas memórias Campos (1994) descreve com certo detalhe o convite de Castelo Branco para assumir o então ministério extraordinário do planejamento.

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

Campos começa o capítulo intitulado “Um convite, um comando” falando de sua nomeação. Ele acha conveniente explicitar o fato de não ser um amigo íntimo de Castelo Branco, portanto, dessa perspectiva, sua nomeação não fora realizada por relações pessoais: “Conhecíamos-nos apenas superficialmente. Tínhamos-nos cruzado sem dúvida na Escola Superior de Guerra, onde fui várias vezes conferencista” (Campos 1994: 555). Des-

sa forma, fica implícita em sua fala uma percepção de que sua nomeação seguiu critérios meritocráticos.

Entretanto, logo a seguir Campos explicita um circuito de relações comuns que o inserem em uma determinada comunidade com valores compartilhados. Primeiro a Escola Superior de Guerra (ESG) e depois o Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPES). A ESG foi uma instituição militar influente antes e durante a ditadura militar. Oliveira (2010) descreve a ESG, fundada em 1949, como uma instituição chave na elaboração de um arcabouço teórico de legitimação, dentre os militares, da Política de Segurança Nacional. Castelo Branco era um dos principais líderes dos “sorbonistas”<sup>9</sup>, uma das correntes de pensamento na ESG. Em suas palavras:

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

De acordo com Paula (2004) a criação do IPES teve início no começo do governo de João Goulart, e foi resultado da articulação de um conjunto de empresários do Rio de Janeiro e de São Paulo. Eles desconfiavam do novo presidente por conta de sua aproximação com os sindicatos e suposta relação com o comunismo. Criticavam duramente a proposta de reformas de base através de materiais de divulgação com conteúdo anticomunista, materializados em artigos em jornais, filmes produzidos, cursos, palestras, livros, etc. A autora também chama a atenção para a relação do IPES com a Associação de Diplomados da Escola Superior de Guerra.

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



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

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

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

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

Em seguida, Campos explicou sua visão para saída da crise, as opções que lhe pareciam viáveis. Castelo Branco mostrou-se convencido de suas propostas e diante da hesita-

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

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

O momento que Campos assume o Ministério do Planejamento, nomeado por Castelo Branco, é crucial na instituição do projeto político-econômico nomeado por Bresser (1997) como “Pacto Autoritário Burocrático-Capitalista”<sup>10</sup>. De acordo com sua proposta, o golpe militar de 1964 abriu espaço para a uma corrente interpretativa denominada de “autoritário-modernizante”, que possuía como ideias-chave: “desenvolvimento econômico e segurança nacional” (Bresser 1997: 24). Essa interpretação é resultado de um pacto envolvendo militares, uma determinada elite intelectual que assume postos de direção no estado, burguesia nacional e empresas multinacionais.

Por parte dos militares alguns desses pressupostos podem ser encontrados entre os “sorbonistas” da ESG. De acordo com Oliveira (2010), para eles o nosso subdesenvolvimento era resultado de uma população despreparada, com um grande número de analfabetos, e isso implicava diretamente na incapacidade dessas pessoas de realizar boas escolhas para suas próprias vidas. Havia, portanto, um caráter tutelar em relação às propostas que construíam para o Brasil, a ser implementada através de uma aliança com setores da elite burguesa. Ainda sobre as forças armadas, e principalmente os “sobornistas”, Oliveira (2010) ressalta uma desconfiança em relação às classes dirigentes naquele momento. Dentre os principais discursos produzidos na ESG a “incompetência” delas era creditada

---

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

“ao crescimento dos movimentos populares e a falta de recursos técnicos e de capital disponível que permitisse ao país sair do subdesenvolvimento” (Oliveira 2010: 146). Dessa forma, a aliança com esse grupo de economistas representava um alinhamento de interesses diante de um projeto comum de modernização.

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

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

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

É possível encontrar alguns dilemas semelhantes na apresentação do PAEG e dos

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

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

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

A tensão no debate com o FMI colocava-se justamente por esses serem pontos intrincados, que se apresentam conjuntamente. Ele próprio briga contra a adoção de medidas possíveis de serem definidas como *técnicas*, tais como as “metas quantitativas estritas” propostas pelo FMI. Campos defende um espaço para “juízos políticos” definidos pelo governo, que, nesse caso, tinha ele como um dos principais representantes. Há aqui um embate com o fundo internacional que evidencia um imbricamento de discursos *técnicos* e *políticos*, ao contrário do que o conjunto de economistas próximos a Campos defendia.

### **Versões recentes: a era da assessoria**

No ano de 2013 a presidência do Ipea contratou uma empresa de consultoria com o objetivo de realizar um “planejamento estratégico”. A empresa, chamada Macroplan, elaborou um documento com metas que são resumidas no quadro da figura 1. De acordo com a metodologia utilizada, foi construído um cenário que representa uma meta, com ações prioritárias, para a instituição nos próximos 10 anos. Nesse panorama ideal a expectativa dos *ipeanos*, manifestada nesse trabalho, é a de que o Ipea seja “A instituição de Estado que influencia, de maneira decisiva, as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento” (Ipea

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

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

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

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

dade. Essa foi uma proposta de direção para a instituição promulgada por um presidente do Ipea<sup>11</sup> e, dessa mesma forma, existiram outras.

Antes mesmo de começar a frequentar o Ipea tive acesso a uma das propostas de busca de um novo sentido para a instituição. O presidente Glauco Arbix, responsável pela publicação do livro em comemoração dos 40 anos do Ipea, fala com grande entusiasmo em entrevista concedida ao projeto sobre a proposta do Ipea especializar-se na publicação do que chamou de “Livro do Ano”. Em uma inspiração direta de uma experiência estadunidense, a proposta era atribuir ao Ipea a missão de avaliar as principais atividades econômicas do país e propor diretrizes de atuação no ano seguinte. Essa publicação seria a base do discurso do presidente da república no congresso ao fim do ano, e indicaria as prioridades do ano seguinte<sup>12</sup>.

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

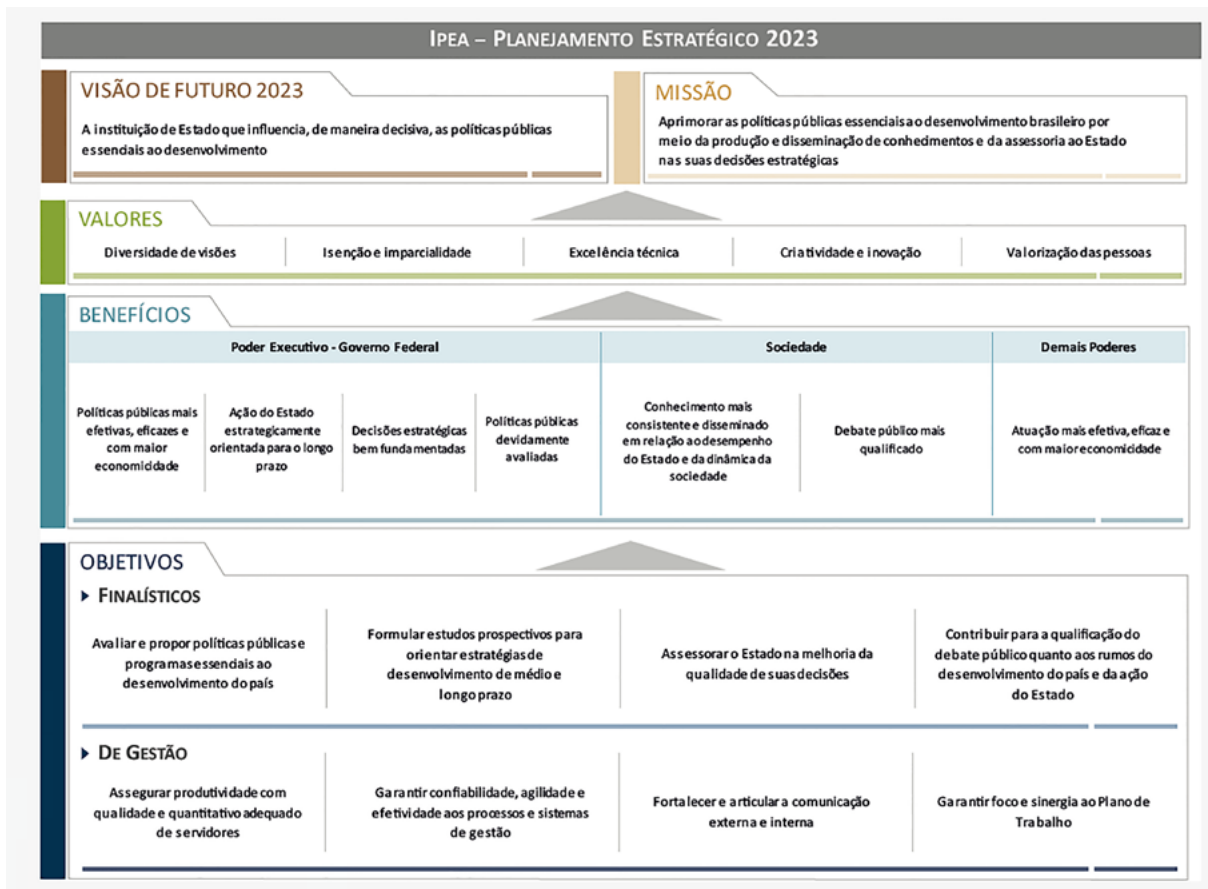
Quanto à proposta do ex-presidente Márcio Pochmann, ela tinha como um dos seus horizontes recuperar a centralidade do debate desenvolvimentista incorporando novas questões. Essas novas problemáticas surgiram como críticas a propostas de desenvolvimento como aquelas que influenciaram diretamente a fundação do Ipea. Como um *TPP* envolvido naquele processo descreveu, o objetivo era:

---

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

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

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



Fonte: Ipea. [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1227&Itemid=68](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1227&Itemid=68) - Acesso em 08 jan. 2017 (IPEA, [s.d.]).

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



A última das propostas que teve seus contornos explicitados publicamente, e ainda em fase de maturação, foi me apresentada como a transformação do Ipea em um “escritório de projetos de consultoria”. Se levada adiante, a divisão do instituto em duas entidades entraria em pauta. Tive contato com essa versão em uma entrevista e conversas com alguns *TPPs*. As transformações necessárias em termos legais não são um consenso. Como me explicou um *TPP*: “Poderia ser uma organização social (OS), uma empresa pública ou uma fundação”. Independentemente dos termos escolhidos, há uma reaproximação do modelo de atuação baseado no Inpes e no Iplan<sup>13</sup>. O Ipea, em seu formato atual, exerceria uma atividade próxima àquela desenvolvida pelo Inpes, enquanto a nova estrutura teria alguns contornos semelhantes ao Iplan. Desse modo, a dupla missão de realizar pesquisa e assessorar o Estado brasileiro seriam cumpridas. De acordo com os defensores dessa proposta, essa seria uma forma de “incentivar” os *TPPs* a fazer assessoria, algo não definido claramente na estrutura atual. Ao contrário da última proposta, essa tem como pressuposto a construção das demandas na inter-relação com integrantes de outros setores do estado.

Essas propostas partem de uma tentativa de reinserção e readequação do Ipea em um novo contexto. Ouvi repetidas vezes a versão de que o Ipea foi construído em um período ditatorial em que o planejamento centralizado era a principal prática. A instituição fora criada com esse objetivo e o processo inflacionário dos anos 80 e 90, bem como práticas descentralizadoras do período democrático, mudaram por completo essa proposta. Concentrar as interpretações nesses termos acaba por minimizar a influência da instituição no próprio processo de legitimação de um projeto que enfatizava a crença em ações tecnocráticas. Diminui a aplicação dos princípios de um determinado grupo de economistas na gerência do país. Alguns dos princípios, entretanto, continuaram não só através das práticas institucionais, mas pela imagem construída ao longo dos anos.

O Ipea continuou apresentando propostas de reinserção, mas o contexto democrático implicou em uma configuração diferente daquela traçada na conversa entre Roberto Campos e Castelo Branco. Esse foi um momento chave em que agentes externos e influentes no cenário político nacional, um deles o próprio presidente, alinharam in-

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

teresses e construíram uma instituição em acordo com necessidades que consideravam fundamentais para a execução de políticas de desenvolvimento em uma direção. A falta de alinhamento e outras prioridades, principalmente a partir dos anos 90, implicou em dificuldades na realocação do Ipea de uma forma que os *TPPs* se sentissem plenamente contemplados. A proliferação de propostas é resultado da continuidade dos incômodos.

### Ipea e tomadas de decisão

A conversa entre Campos e Castelo Branco mostra que o Ipea foi fundado sob o manto de ideias tecnocráticas. Como uma instituição fora do círculo decisório oficial, sua participação institucional em escolhas governamentais é resultado de opções de outras instituições englobantes. O auge da instituição aconteceu durante a ditadura militar. Nesse período havia uma missão externamente delegada e o instituto era reconhecido como um dos agentes planejadores do governo. Uma atividade organizada de uma forma um tanto centralizada. Datam dessa época, dentre outros, cinco grandes planos de desenvolvimento brasileiros: Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG); o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) e os três Planos Nacionais de Desenvolvimento<sup>14</sup>.

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

Essa conjuntura inicial proporcionou uma aproximação da instituição com os círculos decisórios. O ideal desenvolvimentista foi capaz de aglutinar e alinhar um conjunto de especialistas e os principais tomadores de decisão naquele momento. Nesse sentido, as demandas do governo central para o Ipea tinham grandes chances de produzir trabalhos considerados aplicáveis pelo governante. A relação entre *ipeanos* e governantes, entre técnicos e políticos, foi positivamente descrita através da categoria *planejamento*. As afinida-

---

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

des prévias e um círculo decisório mais restrito permitiam que uma instituição pudesse fornecer planos para o desenvolvimento durante o auge do período militar.

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

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

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

Esses mesmos *TPPs* também consideram que o governo não tem muita clareza sobre qual o papel do Ipea como instituição. Uma ampla independência interna em um centro de pesquisa pode produzir trabalhos que sejam considerados como não aplicáveis, pelo menos a curto prazo. Isso pode não ser um problema em instituições definidas como “acadêmicas”. Entretanto, pode gerar incômodos em outra que carrega o termo *aplicado* em seu nome. A noção de *aplicado*, por si só, implica em atender a demandas de agentes exteriores à própria instituição. Nesse sentido, o fortalecimento da instituição passa necessariamente pela reconstrução de demandas e atribuições externas ao próprio institu-

to. A opção de incluir um contexto mais abrangente ao falar do Ipea evidencia algumas tensões que o olhar focado nas relações internas não captaria da mesma forma.

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

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

Tanto em contextos democráticos como em governos ditatoriais uma instituição como o Ipea pode assumir um lugar que está além do trabalho efetivamente realizado. Uma vez que o governo central não explicita as fontes de sua decisão e ao mesmo tempo mantém um instituto de pesquisa aplicada que é formalmente responsável por subsidiar decisões importantes, o valor competência está explicitado no própria existência do instituto em um grau que não possui relação direta com o quanto cada decisão levou em conta os trabalhos dos pesquisadores do Ipea. O segredo, a razão de estado, define que essas informações são sigilosas e, portanto, devem ser armazenadas por serem estratégicas.

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

Para um membro de uma instituição tecnocrática pode ser difícil precisar quais as

fontes de influência sobre uma determinada decisão. Ele certamente pode saber quanto do seu trabalho foi incorporado no desenho final, mas não tem controle sobre outras possíveis fontes que subsidiaram a decisão. Ou seja, ele pode falar de seu lugar nessa rede. Por outro lado, alguém situado fora dela terá muito mais dificuldade em precisar essas influências.

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

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

A alta inflação da década de 1980 e início de 1990 foi um elemento a impossibilitar a realização de *planejamentos* como aqueles realizados nas décadas de 1960 e 1970. Além disso, o período democrático implicou em tomadas decisórias mais descentralizadas. No ano de 1990 o Ipea quase foi extinto e desde então o instituto procurou se recriar. Diferentes versões ideais desse novo Ipea foram tentadas e nenhuma conseguiu ser implementada de forma completa. Entretanto, todas elas conferem destaque ao trabalho de *assessoria*, em que o *ipeas* projetam uma instituição que possa influenciar decisivamente importantes escolhas governamentais.

## Referências

BARREIROS, Daniel. 2006. *Estabilidade e crescimento: a elite intelectual moderno-burguesa no ocaso do desenvolvimento*. Tese de Doutorado. PPGH, Universidade Federal Fluminense.

- BEVILAQUA, Cimea; LEIRNER, Piero. 2000. "Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro". *Revista de Antropologia*, 43:105–140.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. 2004. *O pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- BRASIL. Decreto nº 8.536, de 02 de outubro de 2015.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. 1997. "Interpretações sobre o Brasil". In: M. R Loureiro (org.), *50 anos de ciência econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes.
- CAMPOS, Roberto. 1994. *Lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- CENTENO, Miguel; SILVA, Patricio (org.). 1998. *The Politics of Expertise in Latin America*. London: Palgrave Macmillan UK.
- CUNHA, Márcia P. 2012. *Do planejamento à ação focalizada: Ipea e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza*. Tese de Doutorado. PPGS, Universidade de São Paulo.
- D'ARAUJO, Maria Celina; FARIAS, Ignez C. de; HIPOLITO, Lucia. (org.). 2005. *IPEA 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea/FGV.
- FISICHELLA, Domenico. 1995. "Tecnocracia". In: N. Bobbio, N. Matteucci & G. Pasquino (ed.). *Dicionário de Política*. v. 2. Brasília: Universidade de Brasília.
- HOCHMAN, Gilberto. 1990. *De inapírios a cardeais da Previdência Social: a lógica da ação de uma elite burocrática*. Dissertação de Mestrado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- IPEA. SOBRE O IPEA. Missão. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1227&Itemid=68](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1227&Itemid=68) Acesso em: 9 jan. 2017.
- IPEA & MACROPLAN. 2014. Plano Estratégico do Ipea 2013-2023. Brasília: Ipea, Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3076/4/Plano\\_estrategico\\_2013\\_2023%20\(revisto\).pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3076/4/Plano_estrategico_2013_2023%20(revisto).pdf). Acesso em: 20 fev. 2017
- LATOUR. Bruno; WOOLGAR, Steve. 1997. *A vida de laboratório: a produção dos fatos científicos*. Rio de Janeiro: Relume Dumara.
- NUNES, Bruner. 2017. *Ipea: dos alinhamentos tecnocráticos à produção de conhecimento para a sociedade*. Tese de Doutorado. PPGAS, Universidade de Brasília.
- NUNES, Edson de O. 1997. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro : J. Zahar Editor; Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- OLIVEIRA, Nilo D. de. 2010. "Os primórdios da doutrina de segurança nacional: a Escola Superior de Guerra". *História*, 29(2):135–157.
- PAULA, Christiane J. de. O Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais - IPES | CPDOC. Disponível em: [https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O\\_Instituto\\_de\\_Pesquisa\\_e\\_Estudos\\_Sociais](https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/O_Instituto_de_Pesquisa_e_Estudos_Sociais). Acesso em: 9 jan. 2017.

SALERNO, Mário Sérgio. 2005. "Perspectivas do Planejamento". In: M<sup>a</sup>. C. D'Araujo, I. C. de Farias & L. Hippolito. *IPEA 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea/FGV.

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

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

Recebido em 01 de julho de 2017.

Aceito em 26 de outubro de 2017.