UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Do Planejamento à ação focalizada

IPEA e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza

Versão corrigida

Márcia Pereira Cunha

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Jackson

São Paulo

2012

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Do Planejamento à ação focalizada

IPEA e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza

Versão corrigida

Márcia Pereira Cunha

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de doutora em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Jackson

São Paulo

2012

Para Nilton

Enigma

Faço e ninguém me responde

Esta perguntinha à-toa:

Como pode o peixe vivo morrer dentro da Lagoa?

(Carlos Drummond de Andrade – Amar se aprende amando)

Agradecimentos

Cada obrigada, com mais mil palavras que não sei como dizer.

Obrigada professor Álvaro Comin, pela orientação paciente e encorajadora. A liberdade de sua forma de pensar e curiosidade pelo mundo são inspiradoras. Obrigada Professor Luiz Jackson, por aceitar a orientação do trabalho já em curso e sem ressalvas, apesar do tema um tanto diverso de seu campo. Suas leituras e retornos foram de generosidade e estímulo preciosos. Que sorte e privilégio ter tido vocês como orientadores. Sou extremamente grata pela convivência e por tudo o que aprendi. Professora Maria Helena Oliva Augusto, referência desde o mestrado e permanente também no afeto. Professores Glauco Arbix, Nadya Castro e Sérgio Adorno pela oportunidade de ensaiar as primeiras versões do que esta tese apresenta. Professora Maria Rita Loureiro e Haroldo Torres pelas observações no exame de qualificação. Professoras Carmelita Yazbek e Maria Lúcia Carvalho pelas consultas e sempre carinhosas acolhidas. Professora Irene Cardoso pelo apoio de tantas formas e em tantos sentidos. Professores Marcelo Ridenti e Brasília Sallum cujas preciosas arguições somaram-se às das professoras Maria Rita e Carmelita na banca de defesa.

Obrigada Lucia Pontes e sua equipe da biblioteca do IPEA, em especial Juracy Ferreira. Sempre dispostos a atender aos pedidos mais difíceis com alegria e competência. Maria de Fátima Costa, por abrir tantas portas. Obrigada a todos os pesquisadores do IPEA pelas entrevistas que foram, sempre, verdadeiras aulas. Não houve profissional, nesta instituição, que não fizesse jus ao orgulho que estampam, por fazerem parte dela. Do apoio com os materiais, passando pelas trocas de e-mails, chegando às entrevistas, todos me receberam tão bem por considerarem que esse é o papel de um funcionário público, de um “servidor do Estado”, em suas próprias palavras. Obrigada também aos entrevistados que não são ou não foram pesquisadores do IPEA, mas concederam parte de seu tempo com o mesmo espírito de comprometimento com aquilo em que acreditam.

Ao Institute for the Studies of the Americas da Universidade de Londres pelo estágio de pesquisa e, em especial, à professora Maxine Molyneux, pelo interesse e interlocução. Wagner Hernandez, Daniel Klotzel, Al-Mufti, Viccki, Hadjminas, Cleator, Amanda e Mercy sem os quais esse estágio, literalmente, não teria sido possível. Luciano Pereira pelo cuidado nos momentos difíceis. Aos colegas de doutorado que por seus gestos de amizade serão pessoas para sempre especiais. Wilson, Tamara, Alessandro, Anderson, Francine, Adriana

Loche. E aos que começaram interlocutores e também se tornaram amigos tão queridos, presentes da vida. Mariana Alves, Hivy, Marcello Barra, Gilsa. E como falar da Marisa, joia rara que saiu lá de Uberlândia e eu só fui achar no velho continente? Juntam-se, todos, em meu coração, aos amigos de longa data. Obrigada Vera Lion e Bel Santos. Paulo, Carina, Tatiana, José Cesar. Obrigada, amigos. Obrigada Regina Magalhães, Marco Zambello, Mari Raupp, Marcelo Nastari, Carol, Dimitri, Rodri, Fernanda, Luiza, Ricardo, Marcel, Patrícia, Emerson, Paulo. Já disse que basta pensar em vocês para os problemas parecerem fáceis de resolver.

Obrigada à família Ota, pelo apoio a que os *tsurus* deram cor, mas que é de beleza que só se pode sentir. Obrigada a meus pais e irmãos, toda minha admiração e o mais profundo amor. Obrigada, Nilton. Obrigada por tudo o que passou e por tudo de bom que virá. Pela nossa xícara de café e pelo retrato de Itabira.

Agradeço ao CNPq pela concessão da bolsa de doutorado e de estágio no exterior, sem as quais esta pesquisa não teria sido possível.

Resumo

Esta tese dedica-se a descrever e analisar a emergência de uma forma específica de abordagem dos problemas sociais consolidada na virada dos anos de 1990 para os anos 2000 e que está sendo chamada de abordagem de tipo econômico. Não sendo uma abordagem exclusivamente pela economia ou por economistas, define-se pelo privilégio ao problema da pobreza e seu tratamento localizado, centrado em características individuais que, combinadas estatisticamente entre si, geram previsões de sua maior ou menor incidência. Cálculos de tipo custo-benefício tornam-se, a partir do predomínio dessa abordagem, os principais parâmetros para o debate sobre as formas legítimas, desejáveis ou possíveis de intervenção pública sobre o problema.

O IPEA foi definido como objeto empírico por tratar-se de instituição estatal produtora de conhecimento, com missão de subsidiar a elaboração, implementação e execução de políticas públicas. Sua pertinência justifica-se pelo fato de que em seu interior desenvolvem-se conceitos e produzem-se pontos de vista sobre o assunto e de que a partir dele esses conceitos e perspectivas são difundidos e divulgados. Assim, a natureza do IPEA (uma instituição estatal de pesquisa econômica aplicada), bem como as relações que ele mantém (governo, instituições internacionais e academia), o torna objeto privilegiado para a observação de como mudanças políticas apoiam-se, também, na produção de ideias e perspectivas legitimadas pelo saber técnico, no mais das vezes naturalizado.

Partindo da noção de que a consolidação de formas de compreensão e enunciação de questões públicas se dá por meio de movimentos de ideias que se combinam, se confrontam e são resignificadas ininterruptamente, os três capítulos que compõem esta tese analisam concepções predominantes a respeito dos problemas sociais, nos diferentes momentos históricos. A trajetória a ser percorrida está delimitada pelas noções de planejamento e ação focalizada, pois são significativas dos momentos inicial e final do movimento analisado.

Palavras-chave: pobreza, economia, IPEA, ideias, planejamento, focalização.

Abstract

This thesis aims to describe and analyze the emergence of a specific approach to social issues, the economic type approach, which was consolidated between the late 1990s and the early 2000s. It is not an approach by economics neither by economists and its main characteristics are the privilege of poverty, analytical focus centered on the individual and the establishment of the relationship between the individual and poverty by formal thinking and language with privilege of mathematical and statistical sources/tools. Cost-benefit calculations, from the public prominence of this approach, become the most important parameters for the debate on legitimate, desirable and possible ways of public action.

The IPEA was defined as an empirical object as it is a state institution for the production of knowledge whose goal is to foster the development, implementation and execution of public policies. Its relevance is justified by the fact that concepts are developed and points of view are produced about the subject within the institute which then spreads and publishes these perspectives. Thus, the nature of the IPEA (state institution of applied economic research), as well as the relationships that it maintains (government, international institutions and academia), makes it the object of choice for observing how policy changes also rely on the production of legitimate perspectives and ideas through technical knowledge.

The research perspective is that public ideas merge and confront themselves to produce diverse ways of understanding and dealing with public issues. The three chapters of this thesis analyze predominant conceptions about social problems in different historical moments, the last one being dedicated to the economic type approach to poverty.

Keywords: poverty, economics, IPEA, ideas, planning, targeting.

Introdução.....	12
Capítulo I - EPEA: produção para o desenvolvimento.....	26
1.Excelência, política e poder nos projetos de condução do país (1964-1967).....	27
1.1. A domesticação das disputas em torno dos rumos do desenvolvimento.....	30
1.2. Os primeiros anos.....	37
1.3. PAEG e os problemas sociais como subdesenvolvimento.....	40
1.4. EPEA e o contexto internacional.....	46
2. O último suspiro desenvolvimentista e as primeiras formulações sobre o social.....	51
2.1. Ampliação institucional: o CNRH e a divisão Rio-Brasília (1967-1975).....	52
2.2. Dois marcos: concentração de renda e o II Plano Nacional de Desenvolvimento.....	63
2.3. A pobreza como questão internacional.....	72
3. Planejamento, democracia e formação de uma nova agenda social (1975-1980)	79
3.1. Ampliação da agenda social.....	79
3.2. CNRH e a elaboração do II PRONAN.....	85
Capítulo II – Transformação e crise na “década perdida”	92
1. Indivíduos, instituição e contexto: diferentes crises, diferentes efeitos (1980-1985)	94
1.1. INPES e o fortalecimento da assessoria ao governo.....	99
1.2. CNRH entre o governo e a sociedade organizada.....	106
1.3. Um episódio especial: a associação de funcionários do IPEA.....	116
2. Nova República: IPEA e os tempos diversos de uma transição (1986-1990)	119
2.1. Redefinição institucional em meio à mudança social.....	120
2.2. Os planos da Nova República: pobreza e desigualdade como problemas sociais.....	133

2.3. 1987: Assembleia Nacional Constituinte e Plano de Ação Governamental, dois prenúncios.....	144
2.4. IPEA-Brasília, Banco Mundial e IPEA-Rio entre a Constituição Federal e a (re)descoberta da pobreza.....	153
Capítulo III – Recuperação institucional e pobreza.....	167
1. O retorno do IPEA e o embate entre técnica e política na discussão sobre o social (1991- 1994)	168
1.1. <i>Impeachment</i> e a mobilização social.....	171
1.2. O Mapa da Fome.....	174
1.3. O dimensionamento dos problemas sociais.....	180
2. Internacionalização do discurso governamental sobre os problemas sociais.....	189
2.1. Desenvolvimento humano e colaboração como novas ideias	191
2.2. O papel do Comunidade Solidária na despolitização dos problemas sociais.....	197
3. IPEA e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza (1995-2002).....	207
3.1. Um novo perfil para o IPEA e o predomínio do IPEA-Rio.....	208
3.2. A abordagem de tipo econômico da pobreza.....	222
3.3. A produção e emergência de um novo discurso sobre o social.....	227
Considerações finais	237
Bibliografia	242
Anexos	267

Lista de siglas

AFIPEA – Associação dos Funcionários do IPEA

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

ANPEC – Associação de Pós-Graduação em Economia

ANPES – Associação Nacional de Planejamento Econômico e Social

ASIPEA – Associação dos Servidores do IPEA

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDS – Conselho de Desenvolvimento Social

CENDEC – Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina

CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNRH – Centro Nacional de Recursos Humanos

ENDEF – Estudo Nacional de Despesa Familiar

EPICO - Estudos de Política Industrial e Comércio Exterior

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos

FMI – Fundo Monetário Internacional

GESEP – Projeto de Gerenciamento do Setor Público

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDS – Institute for Development Studies

INPES – Instituto de Pesquisa

IPLAN – Instituto de Planejamento

INAE – Instituto Nacional de Altos Estudos

INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

INOR – Instituto de Programação e Orçamento

ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

LBA – Legião Brasileira de Assistência

NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

PAG – Programa de Ação Governamental
PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento
PIASS – Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento
PIN – Programa de Integração Nacional
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PND-NR – Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PNLCC – Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes
PNPE – Programa Nacional de Pesquisa Econômica
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPS – Programa de Prioridades Sociais
PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEAC – Secretaria de Ação Comunitária
SEMOR – Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa
SEPLAN – Secretaria de Planejamento
SEST – Secretaria Especial de Controle de Empresas Estatais
USAID – Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento

Introdução

A pesquisa em que esta tese tem origem parte do pressuposto de que nos anos 2000 uma abordagem peculiar dos problemas sociais – desigualdade, pobreza e suas formas mais extremas – consolidou-se no debate público. O objetivo é descrever sua emergência, compreendendo os fatores nela envolvidos e que a permitiram ou facilitaram. A nova abordagem será aqui chamada de abordagem de tipo econômico. Essa denominação tem a intenção de fazer referência à presença de elementos pertencentes e construção de argumentos afins ao campo da economia, como disciplina. Não se trata, no entanto, de uma abordagem econômica ou por economistas. Ela é caracterizada, de forma mais importante, por um tratamento da pobreza que prescinde da consideração de sua dimensão social. Disputas que se dêem ao redor dela ou mesmo que a produzam e reproduzam não são consideradas relevantes para sua definição. Ela não requer contextualização histórica, nem política. Nesse sentido de seu descolamento de processos sociais é que ela se torna um objeto em si – objeto de medição, localização e cujas causas pertencem a um conjunto delimitado de características e condições de vida individuais ou familiares. Conforme a variação de combinações dessas características obtém-se a previsão de menor ou maior nível de pobreza de certo indivíduo e/ou de seu grupo. Discussões a respeito da quantidade de recursos necessários para enfrentá-la ou superá-la, bem como as melhores opções no gerenciamento desses recursos também estão presentes nessa forma de tratamento do problema.

O percurso por meio do qual analisamos os diversos fatores que se combinam e confrontam para a produção dessa abordagem está delimitado por ideias-chaves dos contextos em que foram utilizadas: a de planejamento, em meados dos anos de 1960, e de ação focalizada, em fins da década de 1990. Essa delimitação guarda relação com o objeto empírico escolhido para realizar esse percurso: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. O acompanhamento de sua história permite acompanhar também os elementos implicados naquela transformação por ser o IPEA um importante partícipe dos acontecimentos que concorreram para engendrará-la, além de ser ele mesmo, IPEA, produtor de ideias para a construção da nova abordagem. A maneira como se deu esse acompanhamento exigiu algumas definições a partir das particularidades da instituição e do campo de discussão de interesse da pesquisa.

Definições na construção da pesquisa

O objetivo de compreender a emergência da abordagem de tipo econômico da pobreza a partir da participação do IPEA no campo de políticas e debates dedicados aos problemas sociais requeria um recuo no tempo que implicava algumas dificuldades. A mais geral dizia respeito à perda de aprofundamento da análise dos diversos cenários que a investigação atravessaria. A opção, então, foi a de assumir o risco apostando em que os ganhos com a atenção focada na transformação desses cenários (em detrimento de seu detalhamento) compensariam as perdas em dois sentidos. No primeiro, em relação ao próprio fim da pesquisa, que só poderia oferecer uma interpretação da emergência daquela abordagem, observando a movimentação de atores e ideias nos diferentes momentos. Em segundo, do ponto de vista dos estudos que analisavam mais detidamente cada um dos momentos históricos, este trabalho poderia oferecer alguma contribuição, tanto ao privilegiar um campo específico – o de debates sobre os problemas sociais – quanto ao relacioná-los a outros períodos. O último capítulo atenua essa característica, na medida em que se detém sobre o término desse movimento; sobre a abordagem consolidada.

A segunda dificuldade em propor a análise de um período de pouco menos de quatro décadas estava em que, com a mudança, os próprios termos que definiam o foco da pesquisa acabavam se transformando. Assim é que na definição do objetivo do trabalho, há uma imprecisão que só é possível resolver em seu desenvolvimento. Em outras palavras, a ideia de emergência da abordagem de tipo econômico da pobreza faz referência, ao mesmo tempo, ao percurso completo (o da emergência) e apenas a seu final (a abordagem da pobreza). Porque há que se perguntar o que havia antes dessa emergência. Se ela traz algo de novo ao debate, o que ela substituiu? A resposta a essa pergunta não prescinde da trajetória que permite sua formulação. Não que antes do período de virada dos anos de 1990 para os 2000 não se falasse em pobreza. Nem que a partir dele não se falasse em outros termos. Mas, sim, antes desses anos, outros termos e ideias nomeavam os problemas sociais. Daí que esta tese não seja uma reconstrução do debate sobre a pobreza. Subdesenvolvimento, desigualdade de renda, problemas urbanos e de condições de vida, pobreza: a cada período, esses termos propuseram formas específicas de pensar e falar sobre o fato de haver grupos sociais vivendo em condições socialmente injustas e de privação nos mais diferentes sentidos. Sendo essa mudança o foco da pesquisa, as possíveis imprecisões deveriam ser incorporadas ao trabalho, sob pena de seu próprio fim não ser considerado possível.

Ao lado do problema da consideração do extenso período histórico, outra definição necessária foi a da delimitação do campo de discussão em que a tese se inseria. Os mais óbvios seriam os relativos aos problemas sociais, à emergência e fortalecimento da economia como campo de saber, profissional e de governo e às instituições produtoras de conhecimento. Nesse ponto, a definição do IPEA como objeto tem comprovada uma das faces de sua pertinência, na medida em que ele permite estabelecer diálogo com os três campos, sendo o terceiro, entretanto, o mais importante. No que diz respeito ao primeiro – o dedicado aos problemas sociais – a produção do IPEA, por definição, está relacionada ao que foi proposto como forma de intervenção governamental na área social nos diversos momentos históricos. Sem, no entanto, cair em discussões a respeito de matrizes de pensamento (FIGUEIREDO, 1997; ROSANVALLON, 1997, 1998; RECIO, 2003; KOWARICK, 2009), formatos de intervenção (ARRETCHE, 1997; VIANNA, 1998; COELHO, 2003; DRAIBE 1993, 1994, 1996), modelos de *welfare* (ARRETCHE, s/d; DRAIBE, 1989). Ainda que se propusesse pensar o campo das ideias e houvesse a necessidade de considerar o que era realizado em termos de políticas sociais, a questão da mudança não foi tematizada, pela pesquisa, nem no nível das proposições teóricas nem no da implementação das políticas (AUGUSTO, 1989; FAGNANI, 2001, 2005; FONSECA, 2001; YAZBEK, 2004; SILVA e YAZBEK, 2006). Sobre o segundo campo de interlocução da pesquisa – relativo à hipertrofia da economia, como saber (COATS, 1993; KALLEBERG, 1995; COLANDER, 2007; COLANDER e McGOLDRICK, 2009) e prática (O'DONNEL, 1995; DEZALAY & GARTH, 2006) – o IPEA também oferecia perspectiva privilegiada, na medida em que faz parte da história da consolidação e crescimento da economia no Brasil, como disciplina e campo de atuação (BARBER, 1989; LOUREIRO, 1997a). Mas sua interlocução com outras áreas de conhecimento e intervenção também deve ser observada. O instituto é plural, inclusive ao abarcar, entre seus profissionais e sua produção, diferentes correntes no interior da própria economia. Pluralidade mesma que merece leitura sociológica, para além de sua realização no plano institucional. Como veremos, essa pluralidade e a própria abordagem de tipo econômico têm relação com a evolução da economia, mas menos por suas alterações internas e mais pelas relações que ela estabelece com as disputas que se dão em seu contexto social. Por fim, o principal campo de interlocução desta pesquisa, dedicado ao estudo de instituições produtoras de conhecimento, coloca novas questões acerca do IPEA como objeto empírico e de suas especificidades como instituição.

A definição do IPEA como instituição singular é justificável por diversos motivos. Para este trabalho, além das razões já apontadas, são de fundamental importância as relações que o instituto estabelece em função do lugar específico que ocupa: é uma instituição estatal com trânsito e interlocução privilegiados e sistemáticos com órgãos do poder público, com a academia e com organizações internacionais. A produção de conhecimento aplicado, sendo parte de sua definição, pode passar despercebida na determinação de sua natureza, mas é decisiva para sua caracterização e para a correta apreensão de sua particularidade. Ao considerá-la como instituição estatal, os estudos a respeito de tecnocracias ou burocracias técnicas (DREIFUSS, 1981; MARTINS, 1985; OLIVEIRA, 1993; DRAKE, 1994; CENTENO e SILVA, 1998) contribuíam para a compreensão do contexto em que o IPEA surgiu, bem como questões a respeito da relação entre técnicos e políticos. Havia, entretanto, parte da história e da dinâmica interna e das relações estabelecidas pelo instituto que não encontravam eco naqueles estudos. As questões surgiam, especialmente, quando se tratava do fato de que as produções do IPEA tinham tratamento específico no que se referia à sua utilização pelos centros de decisão ou execução de políticas: o IPEA não tem controle do que será implementado, considerando o que produz, visto que não é um órgão executor¹. É verdade, ainda, que esse tratamento – a aplicação imediata e integral de certa produção, seu aproveitamento parcial ou a desconsideração total – mudou com o tempo e conforme a área a que conhecimento e política diziam respeito. Esses tratamento e mudança, por sua vez, não eram acessórios ou pano de fundo, sendo, ao contrário, centrais para a compreensão das relações estabelecidas entre a instituição e seus interlocutores públicos e, logo, sua participação no campo de debates e políticas, em sentido geral e no dos problemas sociais, mais especificamente. Embora na percepção de seus técnicos, a relevância do IPEA seja delimitada pela aplicação do conhecimento que gera, a influência de sua produção para além do campo imediato das políticas não é menos importante para nossa pesquisa.

Essa preocupação aproximava o trabalho dos estudos acerca do papel de intelectuais na configuração de determinados cenários políticos (TOLEDO, 1977; PÉCAUT, 1989; RINGER, 2000; NEIBURG e PLOTKIN, 2004b). Essa literatura também contribuiu sobremaneira para a discussão, na medida em que a certificação da excelência do instituto, seus profissionais e produção passa impreterivelmente pelas marcas da ciência e recompensas

¹ Como se verá, em alguns momentos, alguns grupos exercerão atividades próximas às de um órgão executor, mas nada que descaracterize a natureza planejadora e de produção de conhecimento do instituto.

da academia. Pesquisadores do IPEA muitas vezes constituem o elo de ligação entre ideias que vão de instituições acadêmicas a órgãos de execução de políticas e vice-versa, ponte que, por sua vez, compõe identidades e disputas no interior do instituto. No entanto, era preciso considerar que a definição dos técnicos como intelectuais, no sentido dado, muitas vezes, por essa bibliografia não era pertinente. Os mecanismos característicos das relações do universo acadêmico também não eram de todo adaptável às relações que o IPEA estabelecia entre academia e outras instituições. De maneira que pesquisas sobre *think tanks* pareciam oferecer o campo de interlocução mais próximo às características do IPEA. Muitos de seus pesquisadores, inclusive o caracterizam dessa forma.

Embora o tomando simplesmente como instituição produtora de conhecimento aplicado, sua definição como *think tank* pudesse ser adequada, ao menos na forma como a entendemos aqui, as particularidades do IPEA requerem fazer muitas ressalvas para o diálogo com essa literatura. Tantas ao ponto de sugerirmos que sua definição como *think tank* não é promissora se considerarmos suas especificidades sociais e históricas. Preocupações centrais dessa bibliografia (WEAVER, 1989; ABELSON, 2009; BÉLAND, 2005) distanciam-na das questões passíveis de construção a partir da singularidade do IPEA: a concorrência com outros *think tanks*, as consequentes implicações para as formas de participação no que aparece por vezes nomeado como “o mercado de ideias” e avaliações acerca da influência daquelas instituições sobre as políticas públicas. Esses focos de discussão orientam as análises de forma que os tópicos de investigação sejam interessantes (análise das estruturas, estratégias de publicação, formação de agendas e outras), mas com leitura resultando em conclusões tão próprias que sua transposição para o IPEA termine beirando a mera semelhança temática. Talvez ainda valha a pena a ressalva de que esse diagnóstico diga respeito principalmente ao IPEA do período delimitado por esta investigação, já que comentários feitos a gestões posteriores, especialmente a vigente no momento de realização do trabalho de campo, invocam questões colocadas por aquela literatura, como politização do instituto e a ênfase em estratégias de aparição pública e alcance de audiência mais ampla (tanto avaliações negativas, quanto positivas).

Finalmente, a importância do IPEA na relação com organismos internacionais, funcionando, como trabalhamos, como canal privilegiado de incorporação de ideias, metodologias e técnicas de produção de conhecimento e gestão de políticas tornava a bibliografia sobre circulação internacional de ideias importante para a leitura das formas pelas

quais se davam essa incorporação. Nesse terreno, a variedade de abordagens é bastante ampla. Parte da bibliografia sobre a emergência de tecnocracias em países da América Latina dedica-se, também, ao papel de organizações internacionais e governos de países ricos na formação dessa elite ou tipo de governo e seus usos nas estratégias políticas e econômicas. Muitos estudos dedicam-se especificamente ao papel dos *experts* (MEYNAUD, 1968; BENEVISTE, 1972; FISCHER, 1990; ERICSSON *et. al.*, 2006; BOSWELL, 2009) ou à adoção de certa doutrina ou conjunto de ideias na formulação de políticas (HALL, 1989; BERNARD, 2006). Há, ainda, autores que privilegiam a circulação de ideias mais detidamente científico-acadêmicas (BOURDIEU, 2002) ou que enfatizam o fato de seus autores serem justamente instituições não acadêmicas e sim instituições financeiras – como o Banco Mundial (BIRDSALL e LONDONO, 1997; FREUD, 2000; StCLAIR, 2006a, 2006b) e o FMI (KAHLER, 1994; POLAK, 1996) – ou do sistema ONU (FINNEMORE, 1996; SENARCLENS, 1998). O tratamento de produção de ideias no contexto internacional dedicado a problemas que podem ou devem ser entendidos como questões que ultrapassam fronteiras e questões nacionais (HAAS, 1990; HAAS, 1992; HOPKINS, 1992) é interessante por analisar os fatores envolvidos na formação de grupos – e não mais ou não apenas – instituições produtoras de conhecimento aplicado. Isso porque o crescimento do IPEA ao longo do tempo tornou a instituição mais complexa e plural, sendo cada vez mais difícil tratá-la como um todo.

Assim, a análise da participação do IPEA no debate público e na conformação da intervenção governamental em problemas sociais como a desigualdade e a pobreza deu-se tendo em vista todas essas especificidades. Suas diversas faces foram, em certa medida, um dificultador, mas em maior parte, sua riqueza. Se esta pesquisa não desejava analisar as transformações teóricas, nem das políticas sociais relativas aos problemas sociais, a participação do IPEA constituía foco ideal para essa medida, pois é produtor de ideias, de formas de entendimento e condução de políticas e debates. Está em ambos os meios, sem limitar-se a nenhum deles.

Sobre a pesquisa

O foco sobre as ideias teve o objetivo de construir a análise da emergência da nova abordagem entre suas origens teóricas e o campo de sua aplicação. O trabalho de Campbell (2002) a respeito de estudos sobre ideias ajudou a delimitar o entendimento aqui pretendido.

Diferentemente de ideias tomadas como naturais ou dadas, relacionadas a identidades ou valores, nosso entendimento as toma como resultado de construções intelectuais com fins explicativos sobre a realidade. Como conhecimento inserido em processos sociais, não serão questionadas do ponto de vista de sua validade, rigor de suas teses ou coerência entre suas partes, sendo fundamental, diferentemente, seu papel na delimitação dos julgamentos públicos a respeito de ações ou medidas no âmbito das políticas. O trânsito de ideias, por sua vez, foi compreendido a exemplo da análise de Sikkink (1991) sobre o surgimento do desenvolvimentismo no Brasil e na Argentina. Analisando as noções mais importantes que deram sustentação a esse modelo econômico nos dois países, a autora revela os meios pelos quais determinadas concepções foram descartadas ou encorajadas por diferentes grupos, processo que resultou em versões particulares, em cada país, de um mesmo corpo de medidas e propostas de ação a partir do Estado. Não se tratando, aqui, de um modelo econômico – ao contrário, uma dificuldade foi a fundamentação do deslocamento de uma abordagem dos problemas sociais em favor de outra, sem a eleição de uma política ou programa específicos como objeto – o esquema analítico se definiu menos em termos de adoção, implementação e consolidação, de que fala a autora, e mais de geração, transmissão e difusão de ideias.

O trabalho desenvolveu-se, assim, em duas frentes. Uma de consulta a documentos e outra de entrevistas. A pesquisa documental foi ininterrupta e, sob determinada ótica, vinha sendo realizada desde a construção do projeto de pesquisa. Foi a presença constante do IPEA na literatura sobre pobreza que chamou a atenção para a importância da instituição. Os documentos produzidos pelo IPEA, entretanto, logo passaram a receber tratamento diferenciado. Não seria possível tomar os estudos como bibliografia, sendo a instituição que os produzia o objeto da pesquisa. Na medida em que essa produção havia sido tomada como parte do fenômeno da mudança que organizava a investigação, ela também deveria ser lida como objeto, como resultado de debates realizados em momentos específicos, relacionados, portanto, com as demandas e questões desses momentos, dentro e fora da instituição. De outro lado, além de sua produção técnica (seus estudos, pareceres, pesquisas), havia documentos que registravam a evolução da instituição. Inicialmente, a busca foi por relatórios de atividades, programas de pesquisa, legislação pertinente. Ao longo do trabalho surgiram, ainda, documentos produzidos por pesquisadores do instituto a respeito de temas relativos à própria vida do IPEA: textos propondo discussões sobre determinadas questões organizacionais, análises e opiniões em resposta a propostas de reestruturação de processos de

trabalho, defesas ou críticas a tomadas de posições pelo instituto, por grupos de pesquisa ou mesmo individuais frente a certas situações internas ou externas ao IPEA. A busca dos documentos a serem consultados resultou, também, da indicação expressa dos entrevistados ou de meras menções ao longo das conversas. De modo geral, a localização de documentos relacionados à história da instituição não é tarefa simples. Nessa busca, diversas situações foram encontradas: desde a fácil e rápida localização de uma década de relatórios de atividades, todos restaurados e encadernados, até documentos cujo título era de encher os olhos de qualquer pessoa minimamente interessada na história do país, com conteúdo desaparecendo, transformando-se em papéis em branco. Houve, ainda, certa dificuldade com a obtenção de dados. A evolução do número de funcionários da instituição, por exemplo, foi tentada de várias maneiras, sem sucesso.

Na realização das entrevistas, a realidade também se mostrou diversa do esperado. A expectativa era de tomar as falas dos pesquisadores como registros daquilo que os documentos não contam, como complementos que escapam aos relatórios por não terem sido tomados como importantes no momento em que os fatos se deram, como avaliações próprias e pessoais. Porém, nessa narrativa, a figura da testemunha e a do informante se misturaram, produzindo mosaico de fatos e versões tão fascinante quanto dificultador. Essa pluralidade fez com que pontos em comum entre as versões ganhassem evidência (resultando em seu tratamento como mitos, em termos de história, e personagens, quando referentes a indivíduos, como veremos a seguir) e que, quando necessário, documentos e relatos fossem cotejados como registros que são, sem pretensão de alcançar, por fim, uma única verdade sobre os eventos ou processos. No limite, os próprios documentos passaram a ser vistos sob a curiosidade e a suspeita sobre o que eles esconderiam, e não apenas sobre o que mostram. É curioso como a máxima do pesquisador - sobre essa ser a limitação da investigação ou sobre nenhum relato ser objetivo e sim socialmente produzido - oferece tão pouco alento no calor da pesquisa. A quantidade de relatos em sentidos diversos também foi considerada como dado, isto é, quando a maior parte dos relatos apontou num sentido de reconstrução de determinado episódio, havendo um único que o contradissesse, ambos foram apresentados dessa maneira, acrescidos, claro, da interpretação que receberam. Aqueles pontos em comum – os mitos e personagens a que nos referimos há pouco – tiveram grande importância na construção dessa interpretação.

A noção de mito foi utilizada não no sentido de histórias que falseiam impressões ou fatos relatados. São histórias que, diferentemente, remetem a fatos lembrados e recontados por todos os pesquisadores, tenham eles os presenciado ou não. As narrativas são semelhantes entre si, independentemente de outros elementos relativos ao pesquisador: da cidade em que trabalha, de sua área de pesquisa, de sua orientação teórico-metodológica, do período em que entrou na instituição, das avaliações que tenha a respeito da evolução do instituto. As circunstâncias da fundação por Roberto Campos; a admissão de pesquisadores de qualquer filiação ideológico-política, desde que competentes; a divisão Rio-Brasília; a perda de prestígio do instituto compõem esses mitos que misturam fatos objetivos e suas reconstruções. São marcos na vida da instituição e ao serem invocados, ao mesmo tempo em que cristalizam uma versão única sobre o passado, atualizam-se ao oferecerem os parâmetros para julgamentos a respeito do presente ou de perspectivas para o futuro. A recorrência, a preservação de forma e conteúdo em diferentes narrativas e a força em recompor-se de forma atemporal na reconstituição das mais diferentes questões revisitadas pelos entrevistados fazem-nas diferentes de outras muitas histórias também reveladoras da natureza e da dinâmica da instituição e por isso foram chamadas de mitos. São mais que parte da memória institucional, fazem parte de sua própria identidade e da de seus profissionais. Tratamento semelhante dispensado a alguns indivíduos levou a que fossem destacados no texto como personagens centrais em momentos-chave da história do IPEA.

Sobre a realização das entrevistas, resta esclarecer que foram realizadas em diversos momentos entre 2010 e 2012. Os nomes dos entrevistados foram sugestões dadas pelos pesquisadores a cada entrevista. Os primeiros nomes foram escolhidos a partir de sua participação na produção social do instituto. A maior parte delas feita pessoalmente, algumas por telefone, com complementação por e-mail, e relatos por escrito. Alguns entrevistados foram ouvidos duas vezes. Duas entrevistas foram feitas exclusivamente por escrito, em resposta a um roteiro elaborado e enviado previamente. Foram ouvidos pesquisadores de diferentes gerações e áreas, além de alguns profissionais de governo ou instituições de importância para determinada questão. Finalmente sobre o trabalho de campo valem duas notas de experiência. A primeira sobre a continuidade institucional. O IPEA é frequentemente citado como exceção num cenário de criação e dissolução de instituições públicas. No entanto, a preservação de sua memória também padece da falta de atenção ou estrutura, que acomete outras instituições. A obtenção de informações e documentos fica, ainda, muito

sujeita a colaborações individuais. A busca por registros de um processo administrativo acontecido em fins dos anos de 1990, por exemplo, enfrentou estranheza e incompreensão dignas de uma inconveniência sem propósito. O problema não está com os indivíduos – ao contrário, esta pesquisa não teria sido possível sem as colaborações individuais – nem com a folclórica postura de apropriação de documentos por eles, mas com alguma lacuna entre eles e a instituição. Algo mais é preciso ser garantido. Não apenas no caso do IPEA, visto que buscas em ministérios e secretarias enfrentaram a mesma situação. A segunda nota é sobre as entrevistas. Se não houver – até a conclusão desta tese não foi encontrado –, seria interessante um registro sobre a peculiar dificuldade de “pesquisar pesquisadores”. Suas paixões pelos métodos, pelas ideias, pelas disputas em que estão inseridos tornam-nos objetos incontrolláveis, quase impossíveis. Sabem desdizer o que disseram e dizer o que querem, muitas vezes sem pronunciar palavra. Insistem em desviar do que consideram irrelevante e investem no que acreditam com tamanho afinho, que, ao final de cada entrevista, pouco resta entre muitas dúvidas e uma forte desconfiança de que é necessário mudar de rumo. A sorte do pesquisador que pesquisa pesquisadores é que suas próprias paixões colocam-no de volta à trilha, modificada e ajustada segundo suas próprias questões.

Breve apresentação do IPEA

O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada é uma fundação pública dedicada à produção de estudos e pesquisas para subsidiar outros órgãos do poder público em seus processos de tomada de decisão. Criado em 1964, no início do regime militar, no âmbito do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, sofreu diversas alterações ao longo de seus quase 50 anos: de mudanças organizacionais - como divisões e organizações internas, o órgão do governo a que esteve vinculado, a forma de recrutamento, o número de pesquisadores – a mudanças mais fundamentais para sua existência, como de missão e papéis que desempenhou, seu poder e influência, suas relações com os centros decisórios do Estado e com a sociedade.

Em seus primeiros anos, funcionava na cidade do Rio de Janeiro, em estreita relação com o Ministério do Planejamento. Os primeiros técnicos foram recrutados a partir de contatos pessoais: segundo relatos, Roberto Campos chamara João Paulo dos Reis Velloso (futuro ministro do Planejamento), que recrutara os seguintes e assim por diante. Os contatos tinham origem em universidades norte-americanas em que vários deles tinham se graduado. A equipe cresceu, via contratação de consultores, na medida em que as encomendas ao instituto,

pelo governo, também cresciam. Outras instituições também foram criadas na estrutura do IPEA. A primeira delas foi o Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC), em 1966, com objetivo de oferecer treinamento em planejamento, orçamento e outras técnicas de gestão para profissionais do setor público. O CENDEC existiu até o ano de 1995. Em 1968 foi criado o Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH), que reuniu pesquisadores dedicados ao tema da educação e do trabalho, na linha de formação de mão-de-obra para o desenvolvimento. O CNRH existiu até 1986 e é a origem dos grupos de pesquisa sobre temas sociais no IPEA.

Em 1970, parte das atividades do IPEA é transferida para Brasília, dando origem a dois institutos no interior da instituição: o Instituto de Pesquisa, INPES, no Rio de Janeiro, e o Instituto de Planejamento, IPLAN, no Distrito Federal. Como os nomes indicam, cada instituto dedicava-se a cada um dos tipos de atividades com ênfases distintas, sendo a equipe do Rio voltada para a produção de estudos e conhecimento menos imediatamente ligada à assessoria dos órgãos públicos (daí a denominação de pesquisa) e a equipe de Brasília centrada na produção mais intimamente ligadas a demandas governamentais (daí a denominação de planejamento). Também nessa mudança organizacional criou-se o Instituto de Programação e Orçamento (INOR), em Brasília, responsável pela coordenação da elaboração do orçamento da União. Foi extinto em 1988, quando já havia perdido quadros e função para a Secretaria de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento. A transferência da sede do IPEA do Rio para Brasília foi formalizada em 1976.

Em 1971, institui-se formalmente, na unidade carioca do instituto, o Serviço Editorial do IPEA, com responsabilidade pelas publicações da instituição. Ao longo de sua história, o IPEA publicou diversas séries de estudos destinadas a públicos igualmente distintos. Desde documentos de circulação restrita aos altos escalões do governo até revistas para o público externo. A mais antiga é a Pesquisa e Planejamento Econômico (nascida Pesquisa e Planejamento em 1971), editada até hoje. Além disso, o IPEA participou da elaboração dos mais importantes planos de governo deste período².

² Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1966), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED, 1968-1970), Metas e Bases para a Ação do Governo (1970), os I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento (I PND, 1972-74, II PND, 1975-79 e III PND, 1980-85). Já em momentos de declínio de efetividade dos planos, o IPEA também participou da elaboração do I Plano de Desenvolvimento da Nova República (1986-89) e do Plano de Ação Governamental (1987-91), além dos Programas de Prioridades Sociais de 1985 e de 1986 (PPS-85, PPS-86). Depois da

A partir de meados da década de 1970, a forma de recrutamento de pesquisadores torna-se mais variada, com técnicos da instituição realizando seleções em centros universitários espalhados pelo país ou com a contratação de candidatos aprovados em seleções para outros órgãos que compunham o chamado Sistema Nacional de Planejamento³. Os pesquisadores do IPEA eram submetidos ao regime de CLT, o que permitia, à instituição, liberdade de contratação e definição de salários, sempre destacados como um atrativo para os melhores profissionais do mercado.

O período que vai da década de 1980 até início da década de 1990 marca um momento de fragilidade institucional. Os salários declinaram, a Esplanada passou a formar suas próprias equipes (que equivaliam em qualificação com os profissionais do IPEA), o próprio IPEA passou a ceder quadros para outros órgãos do poder público. Com a Constituição Federal de 1988, os pesquisadores da casa passaram a ser submetidos ao Regime Jurídico Único, o que significava transformar seu corpo de pesquisadores em funcionários públicos estatutários. O número de funcionários declinou de maneira sem precedente. Em 1990, a instituição chegou a ser incluída em lista de organizações públicas a serem extintas. Recupera-se a partir de meados dos 1990, quando recompõe seu orçamento e, conseqüentemente, passa a realizar novos concursos, atualiza os salários de seus profissionais e busca, por diversas maneiras, adequar suas atividades às demandas de governo e sociais e ao que se define como sua missão diante das características dos cenários atuais.

Pouco hierarquizado internamente, o IPEA sempre contou com grupos de pesquisas dedicados a diferentes temas. Com o passar do tempo, essas divisões e temas passaram por mudanças, mas além da área social que nos ocupará mais detidamente, áreas como de indústria e tecnologia, infraestrutura regional e urbana, agricultura, meio ambiente, macroeconomia são exemplos de áreas tradicionais. As definições de processos internos como a formação das agendas de pesquisa ou a realização de concursos também variam ao longo do tempo e, em grande medida, com a composição das equipes, coordenações e presidentes da casa. No que se refere à agenda de pesquisa, pode-se dizer, de maneira geral, que trata-se de uma combinação entre interesses de pesquisa definidos no interior dos grupos, demandas

Constituição de 1988, quando foram criados os Planos Plurianuais (PPA), pesquisadores do IPEA também estiveram presentes.

³ O Sistema Nacional de Planejamento era o conjunto das secretarias de planejamento presentes nos diversos ministérios, cuja coordenação cabia ao Ministério do Planejamento. Este Ministério contratava os profissionais e os lotava nos demais, de maneira a irradiar uma concepção própria e unificada de procedimentos e missão.

apresentadas pelas coordenações e/ou presidência e algumas tarefas constantes, como atualização de bases de dados, produção de diagnósticos ou avaliações de ações. De maneira semelhante, a forma como um concurso é pensado ou realizado envolve mais ou menos pessoas e grupos conforme o momento e estilo de gestão. A comparação entre documentos como regimentos internos e estatutos, de um lado, e os relatos de pesquisadores durante as entrevistas, por outro, revelaram que poucas mudanças remetiam a esses documentos, de modo que o investimento em segui-los foi menor que o investimento nos relatos dos entrevistados (ressalve-se, no entanto, que isso não significou ignorá-los, conselho persistente na fala de muitos deles).

* * *

A tese é composta por três capítulos que formam a sequência temporal proposta para a investigação. O primeiro trata, assim, do momento de criação do IPEA, quando sua proximidade com o governo resultava na partilha de concepção dos problemas sociais como sinônimo de subdesenvolvimento. O questionamento dessa concepção, a partir dos dados de concentração de renda, nos anos de 1970, parte de pesquisadores do IPEA e interfere nas formas pelas quais o problema é discutido e enfrentado: haveria de se investir em formas específicas de pensar e enfrentar as desigualdades geradas pelo modelo de desenvolvimento adotado. O segundo capítulo trata do período de crise política e econômica e de redemocratização de que a década de 1980 foi palco. Os pesquisadores do IPEA assumem papel protagonista em sentidos diferentes, com grupos aproximando-se dos núcleos governamentais de gestão da crise e outros perseguindo formas de combinar diretrizes de governo com demandas sociais que se mostravam cada vez mais fortes e evidentes. Nesse contexto, os problemas sociais eram enunciados como formas injustas e desiguais de vida, passíveis de intervenção estatal no sentido da garantia de direitos. O auge dessa movimentação foi a promulgação da Constituição Federal em 1988. Sinais de que essa politização dos problemas sociais não se concretizaria em mudanças a favor da justiça social apregoadas se explicitam no momento posterior, abrindo um período de desmobilização e investidas estatais contra a legislação estabelecida. O IPEA enfrenta, também, um período de crise institucional, cujo auge, a partir da década de 1990, é tratado no capítulo final desta tese. Aqueles anos trazem o *impeachment* do primeiro presidente eleito pelo voto direto desde o fim do regime militar, um plano considerado majoritariamente bem sucedido de estabilização econômica e a eleição, por dois mandatos, do presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi o

período de recuperação do IPEA e último ato da substituição da forma politizada de tratamento dos problemas sociais, predominante no período anterior, pela abordagem de tipo econômico da pobreza.

Capítulo I. EPEA: produção para o desenvolvimento

O IPEA foi criado, em 1964, para subsidiar os órgãos públicos no governo do país. Sobre essa justificativa geral não existem dúvidas ou versão discordante. O conhecimento gerado para esse subsídio, a relação com os órgãos demandantes desse conhecimento e os rumos adequados para a gestão pública, por sua vez, abrem frestas pelas quais se vislumbram narrativas diversas, entendimentos que se complementam e depoimentos que se contradizem. Para além da justificativa instituída para a criação do IPEA, interessa compreender seu surgimento, consolidação e expansão no contexto social específico em que suas raízes foram fincadas. Esse é o objetivo deste primeiro capítulo. O período em que se dá esse processo abrange pouco mais que a primeira década do regime militar, de 1964 a fins da década de 1970.

Registros ou documentos sobre a criação do instituto não são abundantes, nem vão além da versão disseminada e bem estabelecida a respeito de seu surgimento. Por outro lado, a própria versão e os elementos que a compõe (o patrono Roberto Campos, o primeiro dirigente João Paulo dos Reis Velloso, a constituição da equipe por meio da recepção de jovens egressos de universidades no exterior e a labuta compenetrada e fora do comum, por seus pesquisadores, para a construção do país moderno) são ricos para a compreensão do significado social da criação do IPEA naqueles meados dos 1960. A passagem desta década para a seguinte foi marcada pelo endurecimento político do regime e pelo “milagre econômico”. No IPEA, o número de profissionais cresceu e as formas de recrutamento se diversificaram ligeiramente, podendo dar-se, também, pela combinação “chamada-processo seletivo” ou pela promoção de concursos conjuntos com outros órgãos. No que se refere à produção de conhecimento sobre temas sociais, consolida-se um núcleo dedicado exclusivamente para esse fim, o Centro Nacional de Recursos Humanos. Os últimos anos da década de 1970 trazem as primeiras mobilizações sociais de oposição ao regime e de protestos por melhores condições de vida. Também nesta década a sede do instituto transfere-se do Rio de Janeiro para Brasília, gerando divisão que persiste até hoje entre as unidades carioca e do Distrito Federal.

Desse período, três documentos são analisados como representativos da produção do IPEA e, nela, da atenção dedicada aos problemas sociais, nosso foco. O primeiro, da fase inicial do instituto, o Programa de Ação Econômica do Governo, o PAEG. Os outros dois, o II

Plano Nacional de Desenvolvimento e o livro *A controvérsia sobre distribuição de renda* que reúne artigos do relevante debate sobre o tema, desenvolvido na década de 1970, com participação de pesquisadores do IPEA. Finalmente, a relação da instituição com organismos internacionais é abordada em dois momentos, também os de sua criação e no período seguinte, entre os anos de início dos 1970. No contexto da criação do IPEA, tratava-se das missões internacionais de cooperação técnica com países em desenvolvimento, especialmente vindas dos Estados Unidos, o que ajuda a compreender um cenário mais abrangente de motivações e inspirações para criação de uma instituição planejadora. No contexto posterior, tratava-se da co-habitação de um campo internacional dedicado ao tema dos problemas sociais dos países pobres por instituições das Nações Unidas e do Banco Mundial. A incidência da produção de ideias e ações nesse terreno, sobre o contexto nacional era, ainda, reduzida em comparação com o que se tornará posteriormente.

1. Excelência, política e poder nos projetos de condução do país (1964-1967)

Quando o IPEA foi criado, em setembro de 1964, não era exatamente uma novidade a existência de instituições abrigando técnicos e profissionais considerados *experts* em determinadas áreas da gestão pública. Conselhos consultivos formados por especialistas e membros do governo existiam pelo menos desde os anos 1930, como o Conselho Nacional de Educação, criado em 1931 (MICELI, 2001: 295) ou o Conselho Nacional de Serviço Social, criado em 1938 (MESTRINER, 2000: 37). Fora das estruturas estatais, e se consideradas com olhar mais abrangente que para suas funções financeiras e econômicas, as instituições de Breton Woods, criadas em fins dos 1940, podem ser consideradas como desse tipo, na medida em que parte de suas atribuições estava em oferecer e prestar assistência (via acordos de cooperação técnica) aos países destruídos pela guerra e, em momento posterior, aos países então chamados de subdesenvolvidos. A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) já havia feito história na produção de teorias e formas de analisar estratégias de desenvolvimento antes de o ministro do Planejamento do governo do presidente Gal. Humberto de Alencar Castelo Branco considerar pertinente criar uma instituição dessa natureza sob seu próprio comando. A criação do então Escritório de Pesquisa Econômica

Aplicada, EPEA⁴, se deu seis meses após o golpe militar de março de 1964, por ação do ministro Roberto Campos. Suas atribuições foram assim definidas, na portaria que o instituiu:

- “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 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”.*

(Portaria n. 81, 10 de setembro de 1964, Artigo 1º.)

Brasília havia sido inaugurada há apenas quatro anos (21 de abril de 1960) e apesar do escritório ter nascido vinculado ao Conselho Consultivo do Ministério do Planejamento⁵, seu funcionamento inicial se deu na cidade do Rio de Janeiro e não na nova capital do país. O próprio Ministério tinha poucos anos de vida, tendo sido criado em 1962, com Celso Furtado como ministro. Após o golpe, Roberto de Oliveira Campos foi nomeado para o cargo.

Em publicação que reúne entrevistas com pesquisadores e ex-presidentes do IPEA, por ocasião dos 40 anos de existência da instituição, João Paulo dos Reis Velloso é perguntado, ao ser chamado de “pai fundador” do instituto ao lado do ministro Campos, como surgiu a ideia de criar um órgão com o perfil do EPEA (D’ARAÚJO, FARIAS e HIPOLITO, 2004: 21). Velloso assume o papel atribuído a ele e não apenas nesta entrevista⁶. Ele é

⁴ A sigla EPEA será utilizada em trechos em que seja relevante considerar a instituição em seu período inicial. Referências gerais ou relativas ao pós-1967, quando ocorre a mudança de nome, utilizarão a sigla IPEA.

⁵ No site do Ministério do Planejamento (www.planejamento.gov.br, acesso em junho de 2011), a informação é a de que o Conselho Consultivo do Planejamento teria sido criado no ano de 1965, gerando inconsistência com a informação de que o EPEA tenha nascido ligado a este Conselho, no ano de 1964 (D’Araújo, Farias e Hippolito, 2004). A intenção desta nota não é supervalorizar este tipo de divergência entre fontes consultadas. Entretanto, parece válido registrar esse tipo de ocorrência em função da frequência relativa com que aconteceu, ao longo da pesquisa, especialmente se considerarmos que não se tratam de eventos cotidianos, mas de criação de instituições e acontecimentos institucionalizados.

⁶ “Desde quando foi criado, em 1964, fui eu quem dirigiu o IPEA, na primeira fase. (...) Há uma data oficial em que se comemora o nascimento do IPEA, que foi em setembro de 64, mas, na verdade, já em julho/agosto o IPEA existia, no sentido de que eu estava designado para fazê-lo funcionar, embora só houvesse eu, uma secretária e mais dois economistas” (João Paulo dos Reis Velloso in: Velloso et al., 1997: 331).

unanimemente reconhecido como o primeiro presidente do IPEA⁷. Segundo seu relato, Campos propôs a ele a criação do EPEA e a narrativa dos eventos posteriores mescla terceira e primeira pessoas: “A ideia era constituir um órgão pensante de governo, fora da rotina da administração⁸, pois dentro da rotina já havia os grupos setoriais do Planejamento. Pretendíamos que o Ipea fizesse pesquisa econômica aplicada, ou seja, policy-oriented, e que ajudasse o governo a formular o planejamento, numa visão estratégica de médio e longo prazos. A proposta me seduziu” (idem: 21). Não é tarefa fácil encontrar registros que justifiquem a criação do EPEA, para além da citada publicação. Em suas memórias (CAMPOS, 1994), o ministro Campos não menciona a criação da instituição, referindo-se relativamente pouco a ela, ao longo de seus relatos. Na Portaria citada constam apenas a conveniência de uma instituição de pesquisa econômica aplicada para o ministério e outras entidades públicas ou privadas, a necessidade de complementar o Programa de Ação Econômica do Governo, o PAEG, e a de coordenação com missões internacionais que se dedicavam a problemas brasileiros. Tendo as entrevistas para esta investigação se dado depois do lançamento daquela publicação comemorativa, coincidentemente ou não, todas as abordagens do assunto das razões para criação do IPEA obtiveram como resultado versão quase idêntica à dada por Velloso em seu depoimento. Essa semelhança interessa menos pelo conteúdo que por sua repetição e consequente ausência de versões alternativas, sejam complementares ou divergentes. Em qual contexto foi criado e como esse contexto repercutiu

⁷ Na mesma publicação, há menção a Vitor da Silva Alves Filho como presidente da instituição em 1964, antes de Velloso, cuja data de posse do cargo é do ano seguinte, 1965. Rápida busca de informações de sua biografia mostra que Alves Filho atuou em organizações internacionais como ONU e Banco Mundial, foi companheiro do ministro Campos na Comissão Mista Brasil Estados Unidos nos anos de 1950, diretor executivo do Conselho de Desenvolvimento de março de 1958 a julho de 1959 e teve passagem também pelo BNDE. Está, ainda, na origem da revista *Análise de Perspectiva Econômica*, APEC, dedicada à análise de problemas econômicos. Posteriormente, a revista ampliou-se dando origem à editora de mesmo nome. (LOPES, 1991: 209, 272; CAMPOS, 1994: 159, 625). Curioso que, ao mencionar o envolvimento do EPEA na elaboração do Plano Decenal, em fins dos 1960, Campos tenha mencionado que “O secretário geral do EPEA foi Victor Alves da Silva (...)” e tenha citado Velloso como quem “viria a ser futuramente ministro do Planejamento dos governos Médici e Geisel” (CAMPOS, 1994: 625). Entre as entrevistas realizadas para esta pesquisa, apenas um pesquisador mencionou a presidência de Alves Filho.

⁸ Lembrando seu discurso na transmissão do cargo de Ministro do Planejamento a Hélio Beltrão, em 1967, Campos afirma ter mencionado, em termos semelhantes aos usados por Velloso, três fábricas que deixava de herança ao sucessor: “o IPEA, como fábrica de ideias, ou seja, um laboratório de pesquisas desvinculado da angústia do cotidiano; o FINEP, como uma fábrica de projetos; o CENDEC, como uma fábrica de talentos, através do treinamento de material humano para tarefas de desenvolvimento sustentado (...)” (CAMPOS, 1994: 807).

na história da instituição? Qual o significado social e político de sua criação? Quais são os elementos relevantes para a compreensão do papel assumido por ela naquele cenário?

1.1. A domesticação das disputas em torno dos rumos do desenvolvimento

Diante de uma instituição criada para produzir estudos úteis para o governo, concluir pela afinidade entre ambos é bastante razoável. No caso do IPEA, o passar do tempo concorreu para envolver elementos mais complexos nessa relação. No momento inicial, entretanto, não haveria como uma instituição criada para subsidiar o governo produzir trabalhos não pertencentes ao mesmo universo de objetivos e concepções, sob pena de não cumprir os propósitos que justificariam seu nascimento. O fato de que a revisão do PAEG tenha sido a primeira tarefa encomendada ao EPEA ratifica essa afirmação. Dito desta maneira, a ideia de partilha de concepções parece óbvia e até dispensável. No entanto, sua obviedade é embaralhada diante de um dos mitos mais poderosos da organização, o da pluralidade de ideias em seu interior, na medida em que conforma a relação entre ela e o governo em termos de independência.

A utilização do termo mito justifica-se pela necessidade de delimitar a existência e reprodução especiais de histórias igualmente excepcionais entre as muitas que circulam no interior do IPEA. A noção de mito não se refere ao possível sentido pejorativo atribuído ao termo, segundo o qual um mito conta uma história irreal, mentirosa ou sem correspondência com a realidade. Sua particularidade está em apresentar, por outro lado, uma narrativa coerente e unificadora dos fatos, ao mesmo tempo em que solapa outros elementos da mesma realidade a que se refere. Ou seja, ainda que esse tipo de construção possa ser visto como ação típica de qualquer história institucional, o que confere caráter único ao que chamamos aqui de mito é seu poder de perpetuação e atualização na organização de conflitos em diferentes momentos históricos; ele é sempre um ponto pacífico entre os disputantes. A explicação para tal poder reside na natureza excepcional dos elementos implicados em sua formulação e o mito da pluralidade de ideias é exemplar disso. Funcionando como mito de origem, simplifica a realidade em que finca suas raízes e generaliza alguns de seus aspectos, sobrepondo-os a outros. Esse tipo de operação permitiu que uma instituição produtora de conhecimento fosse erigida sob o signo da democracia em plena ditadura militar⁹. A alegação de ser ela uma

⁹ Difícil desenvolver essa análise sem lembrar de fala contundente de um pesquisador avaliando a indevida relação estabelecida entre produção intelectual da época e ditadura. Em sua opinião, “*existe uma tradição no*

exceção no contexto autoritário tornou-se preponderante sobre a regra que ela confirma. E se essa contradição pode ser tornada menor ou mesmo desqualificada é justamente pelo poder dessa narrativa de origem. Ela perpassa e sustenta a instituição até os dias de hoje. A afirmação de seu lugar como “consciência crítica do governo” ou a ostentação de símbolos que atestem excelência, marcas institucionais às quais retornaremos ao longo da análise dos anos, só são possíveis em função desse mito original. Considerando, ainda, o momento inaugural da instituição, essa desconstrução pode se dar por meio da compreensão dos significados atribuídos à noção de pluralidade. Compreendê-la é parte da tarefa de compreender o surgimento do instituto.

Desde as décadas de 1940 e 50 o Brasil já vinha vendo governos implementarem suas políticas e elaborarem seus discursos em nome do desenvolvimento. Ainda que com diferentes concepções e por meio de medidas e recursos diversos, o desenvolvimento do país era o grande mote orientador. Com Getúlio Vargas, o nacionalismo sustentava a ideia de um país em construção enquanto a armação de um edifício político institucional de regulação do trabalho controlava (e reprimia) conflitos decorrentes das transformações em curso (GOMES, 1979). Fosse por força de sua disputa política com as oligarquias regionais (IPEA-ANPES, 1977), fosse por pressão das condições internacionais (MARTINS, 1985), o processo de industrialização assumia o significado daquele desenvolvimento. Com Juscelino Kubitschek, o nacionalismo foi substituído pelo desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, mas a identificação da industrialização com o estabelecimento de uma condição social que seria benéfica a toda a sociedade se manteve constante. Segundo Bielschowsky (2000a), o desenvolvimentismo já estava em declínio no plano do pensamento econômico desde o começo da década de 1960, quando o clima de instabilidade política e de crises na economia colocava-lhe questões urgentes e de resolução a curto prazo. Seu diagnóstico é coerente com sua definição de desenvolvimentismo, centrada nos esforços de industrialização nacional com apoio do Estado. No entanto, ainda que o processo de industrialização já tivesse alcançado

Brasil de a esquerda censurar o debate atacando a pessoa: ‘não, porque o Langoni é da ditadura’, sabe? Uma coisa.... veio um cara fazer um seminário aqui, coitado, dizendo que o Langoni foi comprado. Que é isso, cara? Maluco. O Langoni pôs isso. Tá lá no livro dele, com todas as letras, ferramentas”. Embora a fala envolva questão diversa da apresentada nesta passagem da tese, dada sua importância para o restante da análise pretendida, é necessário destacar que não se pretende estabelecer nenhum tipo de relação simplista entre o IPEA e sua produção, de um lado, e a ditadura instaurada naquele período. Ao contrário, a simplificação fica por conta da eficácia do mito e o propósito é o de levantar questões acerca dele, de modo a construir um entendimento mais rico da instituição e de seu papel histórico.

estágio avançado no período pré-golpe, a ideia de desenvolvimento mantinha sua validade como legitimadora de ações dos governos.

Sobre o que parece pertinente pensar, por outro lado, são as consequências do golpe militar de 1964 sobre as disputas e divergências em torno das formas de desenvolver o país. Organizando as correntes de pensamento desenvolvimentistas, Bielschowsky identifica três principais: o desenvolvimentismo do setor privado, o desenvolvimentismo do setor público com tendência nacionalista e o desenvolvimentismo do setor público sem tendência nacionalista (BIELSCHOWSKY, 2000a: 77). Apesar dos interesses e posicionamentos que pudessem ter em comum com a corrente desenvolvimentista do setor privado (cuja característica distintiva era a definição dos posicionamentos a partir da ótica dos interesses empresariais), as correntes desenvolvimentistas presentes no setor público são aquelas que interessam a esta discussão. Grosso modo, os desenvolvimentistas nacionalistas defendiam um papel ativo do Estado no processo de industrialização, diante da opinião consensual de falta de capital pelo setor privado para investimento nas indústrias nascentes. Para os desenvolvimentistas não nacionalistas, a opção preferencial para o mesmo problema era o capital estrangeiro e a atuação estatal era aceita em termos residuais e pontuais. Bielschowsky destaca ainda como fator diferencial entre as duas correntes, o tratamento da questão inflacionária. Os não nacionalistas priorizavam o problema e defendiam a necessidade e pertinência de programas de estabilização monetária. Entre os nacionalistas, a preocupação era com a retração do crédito tanto para o setor privado quanto para os investimentos estatais (idem: 78, 128).

Os confrontos políticos e sociais que ocasionaram o golpe e as ações do regime que se instaurou a partir dele, então, incidiram sobre o campo de disputas em torno do projeto¹⁰ de desenvolvimento, instituindo uma das correntes como sua escolha. A nomeação de Roberto Campos para o ministério do planejamento e a cassação dos direitos políticos de Celso Furtado representam a face política dessa escolha. Moraes compara os dois economistas em termos de “*dois projetos para administrar a ‘coisa pública’*” (MORAES, 1987: 181). Considerando o contexto que antecedeu aquele março de 64, Furtado representava a política

¹⁰ Pécaut discute (1989) o uso dessa noção por aqueles que pretendiam ser os autores desse projeto, isto é, como um artifício que ligava as ideias de “povo” e “nação” de forma harmoniosa e coerente. O projeto continha os rumos que revelavam o destino desses povo e nação. A forma geral com que utilizamos o termo permite que essa definição contemple o sentido dado a ele aqui, como o conjunto de passos a dar no sentido do que é apresentado como um futuro próspero.

em relação à qual o golpe queria estabelecer ruptura e que era caracterizada como instável, especialmente após a renúncia de Jânio Quadros (1961-63) e posse de João Goulart (1963-64). Campos, por outro lado, a despeito de ter defendido posições nacionalistas num primeiro momento, representava vivência e familiaridade com a aproximação do país em relação, especialmente, aos Estados Unidos, na política que se desenvolvera antes desses anos. Celso Furtado, embora tivesse críticas ao governo João Goulart, foi identificado com o chamado perigo comunista em função de sua proeminência como pesquisador da CEPAL, de sua defesa de temas sociais e análises críticas às relações econômicas entre países ricos e pobres (BIELSCHOWSKY, 2000b; IGLÉSIAS, 1997; MONTECINOS, 1996). Roberto Campos, por sua vez, era um defensor da liberdade de mercado, circulava com desenvoltura no meio empresarial carioca e paulistano e acumulava experiência internacional como diplomata (LOPES, 1991; CAMPOS, 1994).

Isso não significa que concepções que pudessem ser identificadas ao pensamento ou posicionamento de Celso Furtado tenham sido eliminadas dos debates sobre desenvolvimento, nem do próprio EPEA, depois de sua criação¹¹. O pensamento cepalino teve grande influência na América Latina e também no Brasil (PÉCAUT, 1989). Àquela altura, o convênio que a CEPAL mantinha com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para formação de quadros do poder público em economia já havia formado muitos profissionais em atuação e muitos técnicos do EPEA passaram, inclusive, pelos cursos em planejamento oferecidos pela Comissão no Chile. Embora na fala dos atores, as interferências individuais sejam a razão para a diversidade de linhas teóricas a que os primeiros pesquisadores se filiavam, ela parece ser passível de explicação social, tanto pela força da CEPAL à época, quanto pela própria interferência do golpe. No caso daquela instituição, trata-se apenas da consideração de sua força como instituição formadora, em sentido amplo. No que se refere à interferência do golpe, o contexto de interrupção da vida democrática contribuiu para a transformação daquela diversidade de referências de formação em elemento ilustrativo (ou mais, comprovador) da afirmação do IPEA como instituição aberta a pesquisadores de qualquer posicionamento ideológico, desde que competentes. O mito da pluralidade os torna

¹¹ Fiechter (1974: 75), ao falar sobre o PAEG, afirma que os diagnósticos que estão em sua origem não diferem dos diagnósticos elaborados por Celso Furtado no *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965*. Sikkink (1991) compara as relações entre desenvolvimentistas brasileiros e argentinos e afirma que entre os brasileiros, a despeito das divergências teóricas e de orientação política, havia reconhecimento mútuo e diálogo cordial entre eles.

(orientações de formação e ideológica) equivalentes e se sobrepõe, silenciando, qualquer menção à destituição ou cassação do que constituía, então, oposição ao regime.

A questão da pluralidade e da liberdade peculiares reivindicada pelo IPEA fica mais sensível em sua comparação com outras instituições, como, por exemplo, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros, ISEB. A composição dos Conselhos Consultivo e Curador do ISEB, quando de sua criação, ilumina aquela restrição por seu contraste com a situação do EPEA. Instituído, assim como o IPEA, por um decreto presidencial (na época, João Café Filho), também tinha como propósito oferecer bases intelectuais para o projeto de desenvolvimento nacional. Não sendo intenção comparar as duas instituições, em razão das peculiaridades de cada uma, é interessante que se possa exemplificar a pluralidade de orientações no interior do ISEB por meio da crítica contundente de Roberto Campos, membro do conselho, ao nacionalismo de outros isebianos, linha que, por fim, tornou-se predominante na instituição (Toledo, 1977: 186) e que motivou a contenda que o levou a desligar-se do instituto em 1958. Tendo se aproximado de grupos e ideias de esquerda, o ISEB foi fechado e submetido a inquérito militar na semana seguinte ao golpe de 1964. A experiência do convênio CEPAL-BNDE é intermediária, na medida em que, terminado o convênio, as instituições continuaram existindo, mas de formas distintas. São episódios importantes por ressaltarem o contexto de então e por, em função de suas histórias, abrirem o espaço ocupado pelo IPEA¹².

A direção da política, portanto, estava dada. É no interior desse parâmetro que a pluralidade de ideias deve ser entendida nesse primeiro momento. Ou seja, sendo verdade que a divergência não fosse coibida no interior do EPEA, é igualmente verdadeiro que o espectro dentro do qual essa divergência se manifestava era determinado por seu contexto histórico e social e limitado pelas condições especiais desse contexto. Essa delimitação aparece na fala de entrevistados sob a forma de adequação dos comportamentos, aprendizado valorizado especialmente pelos pesquisadores mais antigos. São, por exemplo, a prudência nas declarações (*“É claro que não se podia fazer loucuras, mas a liberdade de pensamento e de*

¹² “O BNDE, com a ditadura militar, foi interrompido como escola de quadros, porque era muito visado. A CEPAL parou de dar cursos de treinamento no Brasil a partir de 1968. (...) Quando o BNDE rompeu o convênio com a CEPAL, o Velloso refez com o IPEA. Isto também se deve ao liberalismo político de um outro carioca ilustre, que é o Beltrão, então ministro do planejamento. Outra pessoa da grande tradição liberal. (...)§) Então, o IPEA substituiu o BNDE como grupo de pensamento do setor público federal. O BNDE tinha sido muito massacrado... o BNDE resolveu, então, reforçar sua relação com os empresários privados e se afastar da universidade que lhe criava problemas. A escola de quadros passou para o IPEA” (Maria da Conceição Tavares, in: Velloso et al, 1997: 349).

pesquisa era total” - D’ARAÚJO, FARIAS e HIPPOLITO, 2004: 85), a atenção às formas de expressão (“*Mas sua equipe sempre se expressou de forma apropriada. O Ipea sempre foi hipercrítico em relação ao Brasil, mas sempre mostrou isso de forma sóbria: não fazia proselitismo, não fazia discurso de vereador, não dava declaração a jornais, não praticava a demagogia*” - idem: 109) ou o senso de responsabilidade (“*(...) você entende também um pouco o aspecto de quem está do outro lado. Você realmente aqui com problemas complicados e de repente sai um texto dizendo que ‘o que vocês tão fazendo não vai adiantar nada’? O pessoal ficava bem nervoso. Mas nada que uma boa conversa não resolvesse.*”)¹³. Há, entretanto, outro sentido muitas vezes por trás da ideia de liberdade de ideias, que ultrapassa as fronteiras institucionais. Esse outro sentido é o de “proteção”, que extrapola, também, o sentido de ausência de limites no plano do pensamento. O significado dessa proteção pode ser compreendido como contraponto ao clima de dura e injustificada perseguição que o regime implantou posteriormente. Assim, se qualquer suspeita significava – especialmente com o endurecimento progressivo do regime – risco de prisão, tortura e morte, criticar o governo seria, de fato, perigoso. Esse perigo aparece como reduzido ou ausente no interior da instituição, segundo a recordação dos pesquisadores.

É neste cenário que surge o EPEA. Analisando resultados de *surveys* realizados à época do golpe, além de documentos e entrevistas com militares que dele participaram, Soares (1994) mostra como o risco de desordem e a ameaça comunista eram apontados como problemas tanto pela população civil quanto pelos militares, servindo de estímulo para ação desses últimos. Na mesma linha é que parte importante da elite política e econômica do país via a política de João Goulart como uma interrupção em relação ao que vinha sendo realizado em nome do desenvolvimento e da modernização. Assim é que o golpe foi justificado e apoiado por elas como restaurador da ordem e guardião do progresso. Assim também é que o que fosse feito a partir dessa justificativa estaria, em maior ou menor grau, embebido por essa perspectiva.

O zelo pela excelência técnica na criação e montagem do EPEA, portanto, está fora de questionamento. Questão diferente é se excelência técnica é condição suficiente, ainda que necessária, para responder a todos os problemas implicados na condução de um país. Ou, ainda, a pergunta sobre o uso que se faz dos símbolos que atestam e ostentam essa excelência

¹³ As falas citadas neste trecho são, respectivamente, de Francisco de Almeida Biato, Claudio de Moura Castro e Liscio de Brasil Camargo, este último em entrevista para esta pesquisa, em 17.08.2010.

em disputas políticas. Como não é objetivo desta pesquisa avaliar a qualidade de seus profissionais – em qualquer período, não apenas nesse inicial – deve ficar claro que a questão está em que o EPEA tenha nascido sob a égide da valorização da técnica em meio à anulação da participação política, fato importante para entender sua criação e evolução. Centeno e Silva, analisando a atuação de *experts* econômicos e financeiros em países latino-americanos a partir da década de 1960, identificam como característica desses personagens uma racionalidade que, baseada na rejeição de confrontos (por serem improdutivos) e na crença no conhecimento técnico para sua melhor resolução, descarta o antagonismo entre classes ou grupos, tornando a mudança social uma disfunção¹⁴ (CENTENO e SILVA, 1998: 4). O EPEA, nascido autodeclaradamente apolítico, pode ser aproximado desse tipo de racionalidade, o que muito provavelmente contribuía para seu fortalecimento, tanto pela comum associação entre política e desvirtuamento, quanto pela neutralidade que tal declaração lhe atribuía, atributos positivos num contexto de tensão pós-golpe, provavelmente muito ao gosto do governo de então.

A combinação entre demanda por conhecimento técnico por parte do governo militar e oferta desse conhecimento por parte da instituição estabelece e define a relação entre eles, o que amplia o escopo das histórias contadas por seus pesquisadores a respeito da preservação da instituição em relação aos questionamentos de militares. Censores inteligentes e, acima de tudo, a influência da inclinação ao livre pensar do presidente Reis Velloso são os elementos que, nessas histórias, explicam, sozinhos, essa preservação. Para Loureiro (1996), a necessidade de legitimação do regime militar por meio do sucesso econômico é uma das razões¹⁵ para a expansão da economia como disciplina, no Brasil, entre os anos de 1964 e 1984 e, em especial, do número de economistas em cargos de governo. Por outro lado, ao afirmarem a independência de ideias do IPEA, muitos entrevistados destacaram o fato de que, a despeito do endurecimento do regime a partir de 1968, muitos dos militares no poder não

¹⁴ Importante acrescentar que os autores identificam ao lado dessa racionalidade conservadora, por assim dizer, o seu reverso, ou seja, uma racionalidade que, em outro sentido, caracteriza-se por um ímpeto destruidor de estruturas sociais tradicionais: “A ênfase na eficiência e na meritocracia pode colocar em questão pressupostos básicos a respeito de como a sociedade deve estar organizada”. É o que os autores chamam de “fervor revolucionário prático dos tecnocratas e seu desejo de recriar a sociedade à sua própria imagem” (CENTENO e SILVA, 1998:4). Esse aspecto será retomado mais adiante para pensar exatamente as transformações nos debates sobre pobreza.

¹⁵ A centralização de poder e aumento do âmbito de atuação estatal, combinados ao controle, pelo Estado, das atividades econômicas são os outros dois fatores identificados pela autora (LOUREIRO, 1996: 184).

partilhavam das visões e ações de repressão, sendo militares de perfil menos político, mais acadêmicos. A alegação de que os militares não formavam um grupo coeso com orientação única, que encontra ressonância na literatura, serviu de base para este tipo de descrição¹⁶. Esses militares de perfil mais técnico teriam interesse no EPEA como instituição necessária para a administração dos processos econômicos, dependendo dele em maior ou menor medida. O EPEA, por sua vez, tinha na afirmação de sua excelência o ativo que justificava sua manutenção. A existência de uma instituição (o quanto mais possível) de excelência no aparelho estatal era passível de utilização para fins administrativos e, também, políticos, de legitimação.

1.2. Os primeiros anos

Um dos poucos documentos encontrados com informações a respeito dos primeiros anos de funcionamento do EPEA diz que em períodos muito iniciais do regime militar foi discutida, no novo gabinete, a ideia de consolidar “*uma organização de planejamento de alto nível*” (Doc1, 1965: 1) no governo brasileiro. Da conversa “*em termos gerais*” teriam participado os novos ministros da Fazenda e do Planejamento, Otávio Bulhões e Roberto Campos, respectivamente, o embaixador norte-americano Lincoln Gordon e o diretor da missão da *United States Agency for International Development*¹⁷ (USAID), Jack Kubish. Segundo o que sugere o documento, a ideia de criação de uma organização não teria imediatamente resultado na criação do EPEA. O objetivo de prover o governo de uma instituição de planejamento parece ter sido encaminhado por duas frentes que se desenrolaram

¹⁶ A reconstituição da história da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) mostra oscilações na relação da instituição com o regime militar que remetem a esse tipo de análise. Ora o governo investia contra ela ou contra seus membros, ora parecia apoiá-los. A organização verbalizava críticas tanto em momentos pontuais de perseguição a cientistas proeminentes, quanto em relação a temas mais permanentes, como a reiterada avaliação de falta de apoio e investimento por parte do governo em atividades científicas (FERNANDES, 2000).

¹⁷ Criada em 3 de novembro de 1961 pelo presidente John Kennedy, com base no *Foreign Assistance Act* do mesmo ano, a USAID é uma organização de ajuda externa que unificou as ações desenvolvidas por diferentes organizações do Estado norte americano: a *International Cooperation Agency* – dedicada a assistências técnica e econômica –, o *Development Loan Fund* – responsável pela efetivação de empréstimos –, o *Export-Import Bank* – voltado para operações de moeda local – e o *Food for Peace Program* do departamento de agricultura norte americano – voltado para distribuição de excedente agrícola. Segundo o *site* da organização, a “*USAID foi estabelecida para unificar esforços de assistência, fornecer um novo foco sobre as necessidades do mundo em transformação e ajudar outros países a manterem sua independência e se tornarem auto-sustentáveis*” (<http://www.usaid.gov>, acesso em julho/2011). O contexto de sua criação e a relação com o Brasil serão abordados mais adiante.

simultaneamente. De um lado, iniciou-se o trabalho de encontrar economistas americanos que aceitassem participar da missão assumida pela USAID de “*construir uma equipe competente para o novo ministério do Planejamento*” (idem). De outro, “*do lado brasileiro*”, procurava-se lugar em que se pudesse alocar os consultores estrangeiros. A Associação Nacional de Programação Econômica e Social¹⁸, ANPES, foi cogitada, mas a proposta não foi aprovada por seus diretores. Diante de perspectivas pouco favoráveis, a criação do EPEA resolvia o problema, “*um escritório de pesquisa no interior do Ministério do Planejamento, com responsabilidade por análises macroeconômicas e para a integração do trabalho realizado por grupos de trabalho setoriais*” (idem: 2), também internos a esse ministério. A coordenação de missões internacionais de cooperação técnica estava prevista como atribuição do Escritório na portaria que o instituiu e essa criação provavelmente tenha sido o motivo pelo qual o documento afirma que, do “*lado brasileiro*”, o processo havia obtido melhores resultados. No que dizia respeito aos contatos com os consultores internacionais, houve inicialmente três aceites com disponibilidades compatíveis com as expectativas dos artífices do convênio, três professores da Universidade do Texas: professor Benjamin Higgins, com quem o primeiro contato foi feito diretamente por Kubish, diretor da USAID, e professores Bastin Nelson e H.X. Snell. A situação parece ter se alterado entre outubro e novembro, mas o documento não especifica o que quer dizer com o que chama de “*invasão*” do EPEA pelas missões internacionais nestes meses. No fim daquele ano, o EPEA contava com seis “*técnicos*

¹⁸ Designada por Campos (CAMPOS, 1994: 607) como Associação Nacional de Planejamento Econômico e Social (e não de Programação, como no documento citado), a ANPES era uma entidade patrocinada por empresários e criada durante o governo João Goulart por iniciativa do então futuro ministro, como uma “*associação de pesquisas que pudesse fazer uma avaliação permanente das políticas econômicas do governo Goulart, então instáveis e caóticas, mas sobretudo formular cenários alternativos e análises de perspectivas*”(idem). Depois de criada em São Paulo, Campos assumiu a secretaria geral da instituição, mas abandonou-a pouco mais tarde por não conseguir conciliar essas atividades com suas funções como ministro de Castello Branco. Depois de contar que membros da associação vieram ocupar cargos importantes na administração pública do país (além dele mesmo, Roberto Simonsen, Delfim Netto, Afonso Celso Pastore), Campos diz que havia uma “*piada corrente entre os economistas nos anos 70 (...): ‘pesquisar na ANPES é o caminho mais curto para mandar em Brasília’*” (idem). A menção à ANPES é válida pelas aproximações que apresenta em relação ao EPEA. Além de ter sido primeira opção numa situação que levou à criação do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, vê-se a ação semelhante de Roberto Campos junto ao setor privado e, como ministro, junto ao governo. Além disso, vê-se também as relações tecidas fora e no interior das instituições públicas.

de alto nível” (idem)¹⁹. Fato bem conhecido, a revisão do PAEG como primeira tarefa atribuída ao EPEA também é mencionada pelo documento.

A programação para o ano de 1965, encerrados os trabalhos em torno da elaboração do Programa de Ação Econômica do Governo, incluía o acompanhamento de sua implementação e consequente atualização, além da elaboração de um plano de longo prazo e a publicação de uma série de estudos sobre economia brasileira que o ministro Campos anunciara na apresentação do PAEG, sob o nome de “Documentos EPEA”. Neste período a instituição se organizou segundo as seguintes áreas (Doc 1, 1965: 4):

- Desenvolvimento Econômico
- Política Fiscal e Monetária
- Desenvolvimento Industrial
- Desenvolvimento Agrícola
- Economia dos Transportes
- Educação
- Saúde Pública e Segurança Social
- Política e Promoção de Exportações
- Estatística Econômica
- Planejamento Urbano e Habitação
- Planejamento Regional
- Recursos Minerais
- Turismo
- Programação de Desenvolvimento Econômico

Neste momento, incluindo o ano de 1966, o EPEA deu início a uma série de diagnósticos que levaram ao crescimento da instituição em número de técnicos e em reconhecimento. A essa altura, segundo relato do ministro Velloso (D’ARAÚJO, FARIAS, HIPOLITO, 2004: 28), o ministro Campos tinha expectativa de elaborar um plano de governo para os dez anos seguintes e, embora o Plano Decenal²⁰ não tenha sido implementado, essa perspectiva orientou os trabalhos na direção dos diagnósticos. O catálogo de publicações²¹ produzidas pelo instituto entre os anos de 1964 e 1967 mostra as áreas em que estes diagnósticos foram realizados: indústria (têxtil; do fumo; siderurgia; metais não ferrosos; mecânica; bebidas; curtume; madeira; cimento; mobiliário; editorial e gráfica;

¹⁹ São citados: Victor da Silva Alves Filho (secretário geral); João Paulo dos Reis Velloso (coordenador técnico), Og Leme, Orlando Joseph Menezes, Rubens de Mattos Pereira, Vicente Unzer de Almeida.

²⁰ A despeito de a revisão do PAEG ser sempre destacada como a primeira missão do EPEA, em uma das poucas menções que faz ao IPEA em suas memórias, o ministro Campos diz que “A missão principal confiada ao IPEA foi a preparação do Plano Decenal – 1967/1972 – um dos documentos de mais alta sofisticação, e menor grau de utilização, na experiência burocrática brasileira” (CAMPOS, 1994: 706).

²¹ <http://www.ipea.gov.br/memoriatecnica>. Acesso em maio de 2009.

transformação de materiais não metálicos; construção civil; vestuário, calçados e artefatos de tecido, química), finanças públicas, agricultura, situação monetária, creditícia e mercado de capitais, integração regional, desenvolvimento regional, comércio internacional, do sistema estatístico. Mereceram estudos também as áreas de políticas sociais: educação, saúde, demografia, habitação, previdência social e cultura. Os profissionais envolvidos na elaboração destes diagnósticos formaram o grupo que está na origem do Centro Nacional de Recursos Humanos, o CNRH, criado no interior do já IPEA²² no final do ano de 1968, por sugestão de um de seus pesquisadores, Arlindo Lopes Corrêa.

1.3. PAEG e problemas sociais como subdesenvolvimento

Muitos trabalhos já analisaram e avaliaram o PAEG. Primeiro documento relativo à política econômica do regime pós-golpe, ele é também um duplo registro daquele período histórico. Primeiramente, segundo a linha argumentativa adotada aqui, é registro da direção em que o EPEA produziu seus primeiros trabalhos. Em segundo lugar, registra a forma como o que se propunha como projeto de desenvolvimento do país tratava os problemas sociais de então. No que se refere mais estritamente à concepção de desenvolvimento que fora instituída como predominante por uma escolha política em um contexto de liberdades reduzidas, a delimitação do campo de produção do EPEA acompanhava os limites estabelecidos por essa escolha. Segundo a concepção predominante, eram prioritários no processo de desenvolvimento o crescimento econômico e o controle da inflação. Era secundário, portanto, neste momento, o tema das desigualdades sociais, mesmo quando abordado por meio da tematização das desigualdades regionais ou das desigualdades setoriais (regiões do país e setores da economia avançados e atrasados, isto é, com maiores e menores níveis de industrialização). Tomando-o, dessa maneira, para além de suas prescrições e orientações estritamente econômicas, dois aspectos são de interesse: a apresentação da natureza do plano (princípios, objetivos e escopo) e a relação estabelecida entre o almejado desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social.

O PAEG é apresentado como sendo menos que *“um plano global de desenvolvimento”, (...) apenas um programa de ação coordenada do governo no campo*

²² Decreto-Lei de 25 de fevereiro de 1967 instituiu o EPEA como fundação, alterando seu nome para Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada. Essa denominação seria alterada ainda mais duas vezes. Por meio do Decreto 64.016 de 22 de janeiro de 1969 passa a chamar-se Instituto de Planejamento Econômico e Social e a Lei 8.029 de 12 de abril de 1990 estabelece a denominação atual, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

econômico (PAEG, 1965: 14), especialmente em função de ausência de dados e informações confiáveis a respeito de diversas áreas abordadas por ele. Por outro lado, a apresentação assinada pelo ministro Campos afirma que, dependendo de seus resultados, o PAEG poderia, no futuro, ser descrito como “*um plano de governo, no Brasil, que não foi apenas um plano. Se assim for, teremos encontrado uma fórmula bem sucedida de planejamento democrático: rigor científico, bom senso e participação da comunidade*” (idem: 6). Assim é que a natureza do plano é definida como a articulação entre – utilizando seus termos - a intervenção do governo na economia (o planejamento) e a economia democrática (o livre funcionamento das forças de mercado). Embora se tratasse do primeiro plano do regime militar, as ideias de democracia e participação estão colocadas com muita naturalidade nas justificativas e fundamentações das diretrizes que propõe. O “*diálogo*” estava vislumbrado, por sua vez, por meio de duas iniciativas: da criação do Conselho Consultivo do Planejamento - “*no qual estarão representadas as diferentes classes sociais e entidades estaduais de planejamento*” (idem: 5) – e de duas séries de publicações sob responsabilidade do EPEA. A primeira delas, a se chamar Documentos EPEA, era inaugurada com a publicação da síntese do PAEG e seria voltada para “*a análise de aspectos menos conhecidos da economia brasileira*” (ibidem). A segunda se dedicaria a discutir problemas econômicos da atualidade “*em linguagem não técnica*” (ibidem).

A invocação de ideias democráticas no PAEG, para a qual chamamos atenção, poderia ser lida como mera retórica, como reflexo de uma convicção bem intencionada do ministro ou prenúncio do descolamento futuro entre ação e discurso do regime. Não sendo nenhuma dessas a trilha a seguir aqui, identificamo-la como indicação de dois elementos importantes desse contexto. O primeiro deles diz respeito à pretendida separação entre as esferas política e econômica da vida social. Ao colocarem decisões e medidas econômicas como alheias a escolhas ideológicas, sendo, portanto, puramente técnicas e assim, “*fruto do rigor científico, bom senso e participação da comunidade*”, afirmações como esta ajudavam a construir a ideia de separação, a consolidar a imagem de que questões econômicas eram passíveis de encaminhamento independente de interesses ou necessidades políticas. O segundo elemento importante diz respeito ao papel de extrema importância a ser desempenhado pelo EPEA na produção de conhecimento e ideias a respeito dos fenômenos econômicos e sociais. Em um contexto de pensamentos e expressões controlados, a instituição oficial despontava como voz

de força ímpar a enunciar problemas e soluções²³. Mais ainda se diagnósticos realizados à época tenham sido feitos, como afirmam seus pesquisadores, pela primeira e/ou única vez. Essa consideração torna ainda mais importante o dimensionamento da pluralidade de pensamento no interior da instituição, bem como ajuda a entender a necessidade de sua afirmação até os dias de hoje. Como dito, e vale repetir, o alinhamento com o governo assume feições mais complexas com o crescimento da instituição e evolução do próprio regime a que estava ligada; o que não deve diminuir a relevância das raízes desse desenrolar.

O segundo aspecto do PAEG que interessa a esta discussão é a forma como temas sociais são colocados: como função das necessidades econômicas. Dividido em cinco partes, a quarta delas tematiza o “desenvolvimento social” e a “valorização regional”, o que não significa que questões concernentes aos problemas sociais não tenham sido tratadas nos itens anteriores. Tendo como fins o controle da inflação, o crescimento econômico e a reforma democrática, a primeira parte do plano, de definição de seus escopo e objetivos, menciona objetivos de uma política de emprego e de uma política de distribuição de renda, ao lado de políticas de crescimento, da economia internacional e de controle da inflação. Políticas salarial e habitacional são citadas na segunda parte do plano, dedicada aos instrumentos de ação. Ainda entre os instrumentos de ação está a política para o setor agrícola, que coloca o problema da reforma agrária. A terceira parte do plano, voltada para políticas e programas setoriais trata de políticas para os setores agrícola, de infraestrutura, de indústria e mineração e de recursos naturais. A última parte resume medidas que já haviam sido efetivadas para implementação do plano no período de abril a novembro de 1964.

As menções ao que se pode entender como desigualdades sociais aparecem sob a denominação de “*desequilíbrios*”: *desequilíbrios regionais* e *desequilíbrios setoriais*. A noção de *desequilíbrios regionais* refere-se a diferentes estágios, entre regiões do país, dentro do processo de industrialização. Os estados ou regiões em adiantado estágio de desenvolvimento industrial são designados como estados e regiões modernos. Os demais, atrasados. O mesmo raciocínio vale para setores da economia: os setores avançados eram aqueles com grau de

²³ Pode-se argumentar que havia outras instituições, mas pelos motivos de contexto expostos antes, é muito provável que se tratassem de instituições colaboradoras e, assim, afinadas com o posicionamento do IPEA. Talvez não seja demais esclarecer que a consideração, aqui, é por instituições produtoras de conhecimento para aplicação no desenho e gestão de políticas públicas. Essa delimitação exclui instituições que, embora tenham se dedicado ao tema do desenvolvimento nacional, fizeram-no mais no campo das ciências humanas e, muitas vezes, assumindo posições críticas ao governo. Para análises que se referem a esse outro tipo de instituição e atuação, ver Pécaut (1989) e Miceli (1993).

industrialização considerado razoável, enquanto setores com industrialização incipiente, atrasados. Esses desequilíbrios, segundo o PAEG, geram “*tensões sociais*” que seriam atenuadas pela “*melhoria das condições de vida*” (PAEG, 1965: 15). Esta melhoria consistia em um dos cinco objetivos da política econômica do governo colocados pelo documento. Os também chamados “*desníveis*” econômicos setoriais e regionais, tendo suas causas identificadas no curso do processo de industrialização, eram objeto, portanto, de uma “*política de produtividade social*”, composta por quatro eixos: política salarial, política educacional, política habitacional e política agrária.

O conteúdo dessas políticas justifica a designação “*produtividade social*”. O objetivo de melhoria das condições de vida reunia políticas que visavam apoiar, sempre nos termos do programa, “*os trabalhadores*” ou “*as classes menos favorecidas*” para ampliar sua capacidade de aumentar seus rendimentos. Assim, a política salarial foi definida como forma de garantir a “*participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico*”, ainda que sempre sujeita à condição de preservação da política de controle da inflação. A política educacional indicava o objetivo de ampliar o acesso à educação nos níveis elementar, médio e superior, mas também de “*ajustar a composição do ensino às necessidades técnicas e culturais da sociedade moderna*”. A política habitacional visava facilitar a aquisição de moradias, mas também tinha o objetivo de absorver mão-de-obra, especialmente a menos qualificada. Finalmente, a política agrária, com objetivos de aumento de produtividade e “*melhorias nas condições de emprego no setor rural*” (idem: 16), colocava o tema da reforma agrária de maneira peculiar: a alteração da estrutura de propriedade seria um conteúdo “*tradicional*” de reforma agrária, adequada a uma situação de excesso de mão-de-obra. Uma vez que o problema no Brasil era, diz o plano, oposto – de baixa produtividade – a redistribuição de terras seria inócua. A reforma deveria, portanto, ser composta de “*medidas tais como educação, novos esquemas de tributação da terra, organização cooperativa e melhoria do sistema de crédito rural*”. Esta e outras medidas são apresentadas como condição para uma reforma “*de tipo ‘gradualístico’, capaz de descartar a ideia de mudança brusca de status social pela violência*”. (idem: 106).

Complementando esse conjunto de políticas, o item “*Desenvolvimento social e valorização regional*” (idem: 211) acrescentava as políticas de saúde e saneamento e a de previdência social, que se assemelhavam às anteriores no tratamento de problemas sociais a partir das necessidades do processo de industrialização. O caso da política previdenciária

poderia ser visto como ligeira exceção na medida em que trazia amplo espectro de críticas ao que foi apresentado como descompasso entre suas obrigações e os recursos públicos disponíveis para cumpri-las. Citando, inclusive, o período de 1962/1963 como momento de agravamento do problema em função do equívoco de extensão do seguro e assistência social à população do campo, o documento traz propostas igualmente amplas de reforma, em que é defendida, entre outras coisas, a transferência de atribuições da previdência para outras instituições, tanto públicas quanto patronais.

A definição dos contornos da intervenção do governo para melhoria de vida da população como uma função dos planos de intervenção na economia aparece de diversas maneiras. A primeira delas está na delimitação do público ao qual as ações seriam dirigidas: trabalhadores ou classes menos favorecidas, não havendo menção a parcelas da população excluídas do processo produtivo. Exceção da referência implícita existente na proposição de garantia de empregos. A parcela da população que não fosse potencialmente absorvida na política de emprego seria, provavelmente, objeto da híbrida e amorfa “área social”, em que se encontravam agentes da filantropia privada, religiosa e de órgãos públicos de assistência de formação relativamente recente ²⁴. Nesse sentido, o plano apenas refletia característica já reconhecida das políticas sociais brasileiras até este momento e caracterizada pela clássica noção de cidadania regulada de Wanderley Guilherme dos Santos (SANTOS, 1979). O autor mostra como a política social (política de equidade) brasileira nasce e se formaliza ao lado das políticas de acumulação. A exemplo de outros países, o Brasil desenvolveu suas políticas sociais na mediação entre os interesses de empregadores e trabalhadores, pouco ou nada fazendo àqueles que, em seus termos, não participavam mais do processo de acumulação (por velhice, invalidez etc.). Outro aspecto da subordinação das políticas sociais às necessidades econômicas foi demonstrado por Fagnani (2005), a partir, inclusive da análise do próprio PAEG. Primeiramente, ao responsabilizar a política salarial, o déficit público e o excesso de crédito ao setor privado pela inflação, o plano defendia política salarial que não pressionasse os custos da produção, cortes do gasto público e restrições ao crédito. Em segundo lugar, a preocupação com a inflação e a necessidade de facilitar o levantamento e gerenciamento de recursos necessários ao processo de industrialização que se queria desenvolver levaram ao financiamento das políticas sociais por meio de contribuições sociais, aliviando pressões

²⁴ São exemplos as criações dos Departamentos de Assistência Social do estado de São Paulo (1935) e do Rio de Janeiro (1946), além das instituições nacionais, como o Conselho Nacional de Serviço Social (1938) e a Legião Brasileira de Assistência (1942).

sobre o orçamento. Além disso, o volume de recursos obtidos permitiu que o governo gastasse mais e em mais áreas, agradando empresários e estendendo seu alcance à classe média.

Essas políticas têm, ainda, relação com as questões colocadas em pauta pelos movimentos em favor das reformas de base nos anos anteriores ao golpe, como a reforma agrária e a ampliação da oferta educacional pelo governo. A política salarial, por sua vez, vinha ao encontro dos crescentes debates a respeito da necessidade de uma política de distribuição de renda. Valladares chama atenção para a introdução da variável renda na definição da pobreza, na década de 1960, pelo Banco Mundial, e sua adoção como critério de definição de políticas sociais pela “*tecnocracia já instalada em Brasília*” (Valladares, 1991: 99). A política habitacional, tida por Draibe (1994: 276) como uma inovação do período em termos de políticas sociais²⁵, foi descrita pelo ministro Roberto Campos, ao lado da política agrária, como tendo

“Efeito econômico (dar emprego), social (o de calmante de tensões) e um efeito cosmético, destinado a melhorar quer a imagem interna do novo regime junto às massas, perturbadas por um sentimento de orfandade e de sebastianismo em relação aos líderes que as nutriam de promessas demagógicas, quer a imagem externa do regime, caracterizada pela falsa visão existente em alguns países, de que a presente revolução teria sido uma revolução de direita, a ser pendularmente seguida por uma reação de esquerda” (Campos 1994, 1358 – grifos do autor).

Trata-se, portanto, de uma desigualdade social que, de um lado, estaria prestes a ser superada pela modernização do país. De outro, definida a partir desse processo tornava-se, ao mesmo tempo, potencial obstáculo para seu sucesso e por isso medidas de melhoria de condições de vida estavam submetidas a interesses mais amplos de continuidade do processo. Algo como “sacrifícios necessários”, como identificado por Cardoso (1975) na ideologia desenvolvimentista das décadas de 1950 e 1960. Com essa noção, produzia-se a ideia de que o desenvolvimento consistia numa promessa de futuro que justificaria os sacrifícios do presente. Tais esforços seriam recompensados quando o país atingisse o patamar de modernidade almejado.

²⁵ Seria possível levantar a ressalva de que, antes desse período, já havia experiências de implementação de políticas habitacionais. No entanto, o caráter inovador dessa política habitacional apontado por Draibe diz respeito a seu planejamento e implementação dentro de um arcabouço institucional que caracterizava um sistema nacional de políticas de bem-estar social. Grosso modo, esse arcabouço se caracteriza pela existência de regulações baseadas em lei, de fontes definidas de financiamento, de estruturas burocráticas de gestão e definição de clientela segundo critérios publicizados.

1.4. EPEA e contexto internacional

Segundo Taffet (2007), a experiência do Plano Marshall está na origem da utilização de promoção de ajuda externa como parte de estratégia de política internacional. Ela teria mostrado que a transferência de recursos de um país rico, no caso os Estados Unidos, para países pobres, mais especificamente os países da Europa devastada pela segunda guerra, poderia render dividendos políticos para o primeiro, tanto no plano interno quanto no plano externo, independentemente da possibilidade de questionamento a respeito da simplista relação causa-efeito estabelecida entre ajuda e recuperação. É fato apontado na literatura sobre desenvolvimento que concluído o processo de ajuda à Europa, os Estados Unidos passaram a direcionar seus recursos para os países pobres, entre eles os da América Latina. Esta orientação da política externa norte americana contextualiza os empréstimos recebidos pelo Brasil e a aproximação, ainda incipiente, entre os dois países desde os anos JK. O fim da década de 1950, entretanto, trouxe acontecimentos que levaram os Estados Unidos a mover-se no sentido de ampliar esse tipo de ação.

A revolução cubana de 1959 e o perigo de difusão do comunismo entre os países latinos por ela representado são os mais mencionados. Taffet acrescenta outros dois: o primeiro, uma viagem do vice-presidente americano Richard Nixon à América Latina, em 1958. O então presidente, David Eisenhower, estaria inclinado a fortalecer ações de auxílio a países pobres ao perceber que o secretário-geral da União Soviética, Nikita Khrushchev, desenvolvia este tipo de ação na América Latina, na Ásia e na África. A descrição da visita e os relatos do vice-presidente narram uma experiência desastrosa, com recepção hostil em vários países e fazendo com que Nixon voltasse para casa impressionado com o sentimento anti-americano que testemunhou (Taffet, 2007: 17). O segundo fato mencionado por Taffet refere-se ao desejo do governo americano de generalização de valores daquele país em ideais universais como forma de reforçar sua posição hegemônica no pós-guerra. Do ponto de vista dos acontecimentos e interesses políticos, esses dois fatos poderiam ser classificados como menores, manifestações particulares do primeiro. No entanto, guardam relevância particular por comporem uma dimensão, talvez mais sutil, mas não por isso desimportante das disputas de poder: a dimensão formada por disposições, imagens e percepções mútuas entre os países envolvidos. Neste momento de transformação das relações porque passava o mundo no pós-guerra, construir a identidade certa era de grande importância para o jogo político. Drake (1994) mostra como nos anos de 1920 já existia uma noção de hegemonia pacífica em

contraposição à hegemonia bélica, ainda dominante naquele cenário. Não por acaso, os personagens-chave dessa nova estratégia de exercício de influência eram os consultores de países ricos que atuavam nos países pobres como conselheiros para obtenção de empréstimos e adequação de seu comportamento às regras internacionais: “*Enquanto promoviam uma conformidade capitalista, os emissários econômicos também levavam informação das economias estrangeiras de volta às hegemônicas*” (DRAKE, 1994: xxv). Ainda segundo o autor, os Estados Unidos percebiam, àquela altura, que essas missões tinham resultados semelhantes às formas de demonstração de força por meio da violência, sendo, no entanto, mais baratas e de maior alcance geográfico.

Na década de 1960, as ações até então esparsas ganharam corpo, nomes e justificativas. Neste cenário, a Aliança para o Progresso é referência obrigatória. A Aliança para o Progresso foi um programa de ajuda externa criado pela administração Kennedy em 1961 com o propósito de fornecer assistência por meio de transferência de recursos financeiros e técnicos a países pobres em prol de seu desenvolvimento²⁶. No Brasil, a interrupção da ajuda acordada ao governo João Goulart - em função de sua insistência em demonstrar aproximação com regimes e ideias socialistas - e posterior reestabelecimento ao regime militar - apesar das conhecidas violações dos direitos humanos no país – mostram como a Aliança foi meio de pressão para alinhamento com a política norte-americana (TAFFET, 2007: 7; FURTADO, 1997: 276, LOUREIRO, 2011). Por meio de empréstimos ou financiamento de projetos, os Estados Unidos tentavam direcionar políticas e a condução da economia. Some-se a isso a existência de uma doutrina por trás dessas ações, cuja força e capacidade de imposição estão relacionadas à sua origem: um prestigioso grupo de acadêmicos do *Center for International Studies* do *Massachusetts Institute of Technology*. Este grupo, também conhecido como *Charles River Group*, desenvolveu a teoria da modernização, popularizada por seu membro mais proeminente, Walt Rostow (ROSTOW,

²⁶ Em artigo de início de 1960, o então embaixador brasileiro nos Estados Unidos, Roberto Campos, saudava a eleição de John Kennedy, cujo partido tinha perfil mais internacionalizado que o partido republicano de seu antecessor, Eisenhower. O otimismo em função dessa potencial atenção norte-americana para com a política externa é contraposto à crítica aos “*secretários de Estado ianques [que] descobrem o Brasil tarde demais*” (Campos, 1964:49). Otimismo e crítica provavelmente refletem as perspectivas para o futuro e as avaliações do passado recente no que se referem às relações do Brasil com os Estados Unidos. Campos havia participado ativamente das negociações junto a instituições internacionais para obtenção de recursos no governo JK (CAMPOS, 1964; LOPES, 1991) e, possivelmente, em território norte americano, percebia movimentações que justificavam suas boas perspectivas.

1960). A importância de Rostow e de suas ideias de desenvolvimento por estágios na administração Kennedy e no debate sobre o tema na década de 1960 já são bastante conhecidos (DEZALAY e GARTH, 2002; TAFFET, 2007; MARANHÃO, 2008). O importante a destacar é a força que as teses sobre desenvolvimento a longo prazo e planejado adquiriram neste contexto. Montecinos (2006) mostra como essa força, aliada às investidas norte-americanas via Aliança para o Progresso, iam de encontro, na América Latina, às teorias cepalinas de desenvolvimento dos países da região. A teoria da modernização ofereceu a base que envolveu e deu coerência a tendências políticas que se insinuavam desde Eisenhower, impulsionando-as. Além da Aliança para o Progresso, são do mesmo período a declaração da década de 1960 como a década do desenvolvimento pela ONU e a criação da USAID²⁷.

Neste ambiente de “descoberta” da América Latina, para usar os termos do ministro Campos²⁸, é que Albert Fishlow (D’ARAÚJO, FARIAS, HIPOLITO, 2004: 50) localiza as condições que viabilizaram a vinda do *Berkeley Group* ao Brasil, mais especificamente ao EPEA, em 1965. Ainda segundo Fishlow, o acordo entre EPEA e Berkeley envolveu o professor Hollis Chenery, administrador-assistente da USAID, o professor Howard Ellis e o próprio Fishlow, ambos professores de Berkeley. Depoimentos de outros pesquisadores na já referida publicação comemorativa dos 40 anos do IPEA juntam-se ao de Fishlow na descrição de dois tipos de atuação da equipe vinda ao Brasil, exatamente dentro dos parâmetros colocados por este tipo de missão: a qualificação do sistema de planejamento e a formação de quadros. O exemplo do primeiro tipo de atividade está na participação direta de Albert Fishlow na redação do plano que sucedeu o PAEG (e que substituiu o não implementado Plano Decenal), o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Questionado sobre se não era estranho um americano “fazer planejamento de governo no Brasil”, Fishlow responde: “Era moda na época; havia grupos parecidos em outros países” (idem: 51), o que vários estudos mostram ser real. Analisando fatores importantes para a emergência de governos tecnocráticos em países periféricos, Centeno (1993) menciona o papel de instituições internacionais e programas de assistência bilateral²⁹ exatamente na criação ou fortalecimento de instituições planejadoras. Já o objetivo de formação de quadros é

²⁷ Ver nota 17.

²⁸ Ver nota 26.

²⁹ “Intra-nationally, these agencies are usually among the most powerful and may in turn require that other elements of the central bureaucracy also adapt the new ‘rational’ structures” (CENTENO, 1993: 325).

observável na distribuição dos pesquisadores estrangeiros no interior do EPEA, um em cada área, e na opção por trabalhar com economistas jovens³⁰.

Essa experiência confirma a tese de que a adesão de países pobres ao ideário e visões de mundo dos países ricos, especificamente, neste caso, da potência norte-americana, envolve formas de recepção desse ideário e visões por parte da elite do país pobre (DEZALAY e GARTH, 2002). O debate desenvolvimentista das décadas anteriores já abarcava tendências que defendiam a aproximação com os Estados Unidos. Mas ainda havia, também, outras que apregoavam caminhos distintos. A desaprovação, pelo embaixador norte-americano Lincoln Gordon, do presidente João Goulart e a posterior avaliação positiva a respeito do presidente Castello Branco, entre 1963 e 64, estavam igualmente relacionadas às respectivas dúvida e total demonstrações de afinidade e apoio em relação aos Estados Unidos (SKIDMORE, 1976; MOREL, 1965)³¹. Com o governo militar aliado àquele país, a aproximação foi um passo natural e, de forma mais particular, no que se refere à transmissão de ideias, o EPEA pareceu cumprir papel de importância chave. Ele certamente foi um dos - senão o principal e mais institucionalizado - canais de ligação entre um conjunto de conceitos, técnicas de gestão e de condução política norte-americano e o aparato institucional em momento de novo impulso formador no Brasil.

O tratamento dispensado aos problemas sociais, por sua vez, também sugere o ritmo dessa adesão. Enquanto nos Estados Unidos a eliminação da pobreza já começava a ser tematizada de forma cada vez mais explícita por organizações desse país, no Brasil ela ainda aparecia sob a forma de políticas para a mão de obra. As ações da Aliança para o Progresso já eram vistas com ressalvas e desconfianças pelo governo norte-americano, na segunda metade dos anos de 1960. A ameaça comunista também já era vista como enfraquecida. A frustração com os objetivos de desenvolver os países subdesenvolvidos, bem como a crise econômica que enfrentavam, colocava em xeque a doutrina que estivera na base da política externa e interna do governo Kennedy, abrindo espaço para a ascensão de forças conservadoras,

³⁰ O trabalho desenvolvido pelo grupo de Berkeley resultou na publicação de um livro de ensaios sobre a economia brasileira (Ellis, 1969). Este livro foi resenhado (Huddle, 1972) e a resenha, por sua vez, recebeu resposta de um dos pesquisadores do grupo, Alan Abouchar (Abouchar, 1974). Rebatendo críticas relacionadas ao fracasso da missão, tal como avaliado por Huddle, o pesquisador afirma os mesmos dois pontos do programa: “*ser útil*”, em suas palavras, ao sistema de planejamento e trabalhar com jovens economistas para transferência de conhecimento.

³¹ Os dois autores sustentam interpretações opostas sobre a participação norte-americana no golpe militar.

produzindo agora, outro conjunto de ideias sobre a guerra fria e de inspiração neoliberal (DEZALAY e GARTH, 2002: 48). No Brasil, as ações da Aliança foram mantidas até o ano de 1969, quando, a despeito do apoio inicial dos Estados Unidos a regimes golpistas, a Comissão Internacional de Juristas das Nações Unidas declarou que a tortura estava sendo sistematicamente utilizada contra prisioneiros políticos no Brasil e Washington decidiu suspender todos os programas de ajuda ao país³². No ano anterior, a promulgação do Ato Institucional n. 5 já havia levado o grupo de Berkeley a romper o convênio com o IPEA.

Curiosamente, é deste mesmo período o início das preocupações do Banco Mundial com o problema da pobreza nos países então chamados subdesenvolvidos. Inicialmente, ou melhor, no início da década de 1960, o Banco se posicionou segundo o que o cenário colocava como principal problema político de então: o desenvolvimento dos países pobres. Pereira (2010) descreve este momento em termos da percepção, pelos dirigentes do Banco, da concorrência que estava se armando com a criação de tantos outros bancos e instituições de apoio ao desenvolvimento. O presidente da instituição George Woods (1963-1968) direcionou a concessão de crédito e empréstimos a países de rendas média e baixa, ampliou o volume de recursos repassados e facilitou as condições de pagamento. Com isso, o Banco aumentou também sua participação e importância no campo da assistência internacional (PEREIRA, 2010: 165). Embora o volume de recursos ainda fosse majoritariamente direcionado para áreas tradicionais, como transporte, telecomunicações e energia, essa alteração incidiu também sobre os setores em que projetos e empréstimos eram realizados, o que significou a inclusão de áreas sociais, inicialmente agricultura, educação e abastecimento de água.

O Brasil está entre os países que passaram a receber mais recursos provenientes do Banco Mundial, mas nas fontes consultadas e entrevistas realizadas, não há relatos de incidência da instituição sobre o EPEA. Talvez porque o tema dos problemas sociais ainda estivesse emergindo no interior do Banco. Talvez também porque a mesma incipiência pudesse ser observada no interior do próprio IPEA nesses anos iniciais. Stern e Ferreira, ao analisarem a atuação do Banco como “*ator intelectual*” (1997: 527), argumentam que mudanças ocorridas na instituição são respostas a pressões externas e, segundo a descrição de Pereira (2010), o contexto que define o declínio do apoio à Aliança para o Progresso

³² A Aliança para o Progresso continuou a existir depois disso. Taffet (2007) afirma que é difícil definir a data precisa em que cessaram suas ações, sendo seus argumentos relacionados a características de funcionamento e dificuldades de avaliação do programa. Loureiro (2011), analisando o uso político dos recursos provenientes da Aliança, levanta questão diferente: em que medida ela foi de fato implementada no Brasil?

influencia também a posterior emergência do tema da pobreza no interior do Banco. A solicitação, por Woods, de um relatório de avaliação das ações de auxílio ao desenvolvimento³³, sugere preocupação com a efetividade dessas ações. A essa altura, o desenvolvimento já significava mais desigualdade de renda entre as nações que simplesmente o aumento de sua capacidade produtiva (FINNEMORE, 1997). Mas é na gestão seguinte, de Robert McNamara (1968-81), que as ações de enfrentamento à pobreza ganham volume no interior da política do Banco.

2. O último suspiro desenvolvimentista e as primeiras formulações sobre o social

No início de 1967, o país já havia enfrentado dois períodos de recessão (1965 e 66), a inflação não havia declinado tanto quanto o prometido e o governo Castello Branco estava desgastado. Em março acontece a troca de governo. O general Arthur da Costa e Silva assume a presidência, Delfim Neto assume o Ministério da Fazenda no lugar de Otávio Bulhões e, no Ministério do Planejamento, Roberto Campos dá lugar a Hélio Beltrão. Segundo Velloso, logo após um período inicial de espreita mútua, o ministro Beltrão incumbiu o IPEA da preparação do novo plano de governo, o Programa de Desenvolvimento Econômico (PED 1968-1970), cujo foco prioritário era o crescimento da economia (D'ARAÚJO E CASTRO, 2004: 100; D'ARAÚJO, FARIAS, HIPOLITO, 2004: 51). O período que se segue (1968-1973) ficou conhecido como período do “Milagre Econômico”, em função da “*notável expansão da economia brasileira*” (BAER, 1978: 66).

O período de crescimento da economia foi também um momento de expansão institucional do IPEA. Em fevereiro de 1967 passa a Fundação e tem seu nome alterado de Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada para Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada³⁴. Seria interessante conhecer as motivações para a inclusão do termo “social” na denominação do instituto. Pode-se supor que a situação desfavorável em que se encontrava a economia pré-Milagre tenha chamado a atenção dos planejadores para estes problemas.

³³ Partners in Development, 1968. Trabalho coordenado por Lester B. Pearson. Alguns trabalhos referenciam a encomenda do relatório a Woods (MARANHÃO, 2009:33, que cita outras referências), enquanto a página do Banco diz que o convite para a avaliação partiu de McNamara (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:20121526~pagePK:36726~piPK:36092~theSitePK:29506,00.html>), acesso em setembro, 2011.

³⁴ Ver nota 22.

Alguns documentos, por outro lado, expressam a necessidade de passar a “*pensar o Brasil em conjunto*” (Doc 58, 1969: 10), ampliação também programática que pode ter causado a inclusão de novos temas, entre eles “o social”.

2.1. Ampliação institucional: o CNRH e a divisão Rio-Brasília (1967-1975)

Já foi mencionado que desde 1967 o EPEA vinha realizando diagnósticos de diversas áreas, entre elas, de políticas sociais como educação, cultura, saúde, previdência e outras. Em dezembro de 1968, dois dias antes da promulgação do Ato Institucional n. 5, uma resolução de 11 de dezembro criou, na estrutura do IPEA, o Centro Nacional de Recursos Humanos, CNRH, que pode ser visto como a origem dos grupos de pesquisa sobre temas sociais, no instituto. Definido como “*evolução do (...) setor de educação e mão de obra do IPEA*”, foi organizado com objetivo de implementar o planejamento nacional da formação de mão de obra e, para isso, “*orientar e coordenar os estudos e pesquisas sobre o tema que se façam no país, assim como coordenar a assistência técnica externa e interna relativa a recursos humanos*” (Doc67, 1969: 4, 5). Reunindo técnicos que haviam se dedicado aos diagnósticos da área social, na época do Plano Decenal, também funcionava no Rio de Janeiro, em “*dois ou três andares na Avenida Rio Branco*” (Divonzir Gusso, em: D’ARAÚJO, FARIAS, HIPOLITO, 2004: 111). Segundo a resolução que o instituiu, os objetivos do Centro eram:

- I. “*Colaborar na definição da política e na formulação da estratégia necessária para o planejamento dos recursos humanos, em função do planejamento geral do desenvolvimento econômico e social;*
- II. “*Coordenar, orientar e realizar estudos e pesquisas sobre recursos humanos, em âmbito nacional, setorial ou regional;*
- III. “*Elaborar, em escala nacional, um plano de prioridade de assistência técnica relativo à educação e à mão de obra, coordenando dita assistência, seja de origem externa ou interna, em articulação com os órgãos componentes dos Ministérios das Relações Exteriores, Educação e Cultura e Planejamento e Coordenação Geral;*
- IV. “*Prover assistência técnica a organismos federais, regionais e estaduais, em matéria de planificação de recursos humanos;*
- V. “*Manter permanente contato com as Secretarias Gerais dos Ministérios, de modo a conhecer, de maneira sistemática, os progressos logrados na realização dos planos que dizem respeito, de maneira direta, aos recursos humanos;*

VI. *Em articulação com o CENDEC³⁵, exercer atividades no treinamento de pessoal para o planejamento e pesquisa de recursos humanos e dirigir cursos, conferências e seminários para o treinamento de pessoal na planificação de recursos humanos;*

VII. *Estabelecer, em articulação com o IBGE, e demais órgãos interessados, um sistema de estatística sobre recursos humanos”.*

(Resolução n. 4, de 11 de dezembro de 1968)

Segundo documento com data de abril de 1969, o CNRH era formado por doze pesquisadores (cinco economistas, um estatístico, um sociólogo e cinco educadores) e tinha perspectiva de chegar a dezesseis (mais um economista, um sociólogo e dois educadores) ainda naquele ano (Doc67, 1969: 16). Inicialmente, o grupo se dividia entre os especialistas em educação (contando com oito pesquisadores) e mão de obra (com quatro pesquisadores). A forma como ambos os temas, educação e mão de obra, são tratados, na perspectiva do Centro, está bem representada por seu nome, na medida em que os estudos sobre mão de obra tratam, grosso modo, dos problemas de sua absorção por diferentes setores da economia, colocando questões, portanto, ao campo da educação, entendida, por sua vez, na perspectiva do treinamento. Só mais tarde o CNRH passa a desenvolver sua discussão no sentido, por exemplo, de políticas de geração de emprego. Nesse momento, instituído no bojo do pensamento que definia políticas sociais em função das necessidades das políticas de crescimento econômico, seus profissionais viam na educação uma área estratégica para a modernização planejada. A mesma compreensão já estava presente no título daqueles diagnósticos da área de educação para o Plano Decenal, “Educação e Mão de Obra”.

Velloso afirma (D’ARAÚJO, FARIAS, HIPOLITO, 2004: 24) que desde seu início o CNRH trabalhava na perspectiva da teoria do capital humano. Pode-se dizer que a afirmação de Velloso descreve bem os fatos na medida em que, na perspectiva desta teoria, a educação é vista como um meio agregador de valor econômico ao trabalhador. Por outro lado, existem pistas de que a concepção de capital humano não se tratava de uma concepção consensual, única ou importante o bastante para definir a identidade teórica do grupo reunido no CNRH. Ao lado dessa, descrição que parece ser também razoável a respeito do tratamento dado à educação nos trabalhos realizados nesse contexto é aquela do tratamento dado ao tema dos problemas sociais a partir da perspectiva do crescimento econômico e modernização do país,

³⁵ Centro de Treinamento e Pesquisa para o Desenvolvimento Econômico, criado também no interior da estrutura do IPEA pela Resolução n. 3 de 29 de dezembro de 1967, com objetivos de desenvolver ações de formação para profissionais do setor público.

fosse por preocupação com a reprodução da força de trabalho, fosse pela perspectiva de gerar empregos para absorvê-la. Em documento que tenta definir a estrutura organizacional e o funcionamento do Centro (Doc 59, 1970: 1), está admitida a dificuldade de definição consistente da ideia de “*recursos humanos*” e, a seu lado, a de “*capital humano*” aparece, ainda, como seu sinônimo. O entendimento a respeito do que designa a expressão “*recursos humanos*” e a forma como essa compreensão define o campo de competência do centro estão determinados pela afirmação do caráter científico de sua apreensão e pela definição dos termos em que se dá sua instrumentalização.

“Reconhecido [o também denominado ‘capital social’] em suas potencialidades em diversos níveis de interpretação, desde longa data, por sociólogos, antropólogos, educadores e outros especialistas carentes de instrumental metodológico de validade científica ortodoxa, só recentemente surgiram dados objetivos (...) indicadores do valor relativo dos Recursos Humanos entre as variáveis do desenvolvimento. (§) O mesmo contexto observado por economistas aparece sob a forma de vínculo da habilitação da força de trabalho de um determinado grupamento humano com seu ritmo e potencial de desenvolvimento. Por ‘habilitação’ subentende-se, para a situação em pauta, as condições intelectuais e psicológicas, a capacidade científica e tecnológica e o estado de saúde e nutrição”.

(Doc 59, 1970: 1,2).

A atribuição de objetividade e cientificidade aos métodos econômicos determina a cisão entre velhos – que não detém tais métodos - e novos especialistas no tema dos recursos humanos, colocando o Centro ao lado destes, os mais aptos, com “competência para”. O pretendido desvendamento da relação entre “*habilitação da força de trabalho*” de um grupo e seu “*ritmo e potencial de desenvolvimento*”, por sua vez, dão os contornos da própria abordagem, coerente com o ideário desenvolvimentista em voga. Relatório de atividades do primeiro semestre de 1969 reflete esse recorte, com a maior parte dos trabalhos realizados voltada para o que aparece sob o título de “*programação de recursos humanos*”.

Com o tempo, o CNRH cresceu politicamente. Criou um conselho composto por ministros das áreas afins a seu campo de atuação (trabalho, educação e previdência), que orientava sua secretaria executiva no sentido dos estudos e pesquisas a serem realizados, além de apresentar demandas de proposições de políticas para os setores. A importância adquirida pelo Centro, desta maneira, gerou atritos entre ele e o resto do IPEA ou, mais especificamente, entre seus respectivos secretário-executivo e presidente. Como resultado, o

secretário-executivo é substituído e, ao sair, leva número importante de pesquisadores consigo. O novo secretário, então, passa a convocar novo quadro de profissionais. Essa ampliação já se deu em Brasília, seguindo o movimento de transferência da instituição da cidade do Rio de Janeiro para o Planalto Central. Dada a relevância dessa mudança, é importante conhecê-la em seus contornos gerais para então considerá-la na conformação de linhas de pesquisa distintas referentes à área social.

A transferência da sede do IPEA para Brasília foi formalizada no Decreto 77.294 de 15 de março de 1976, mas a instalação de núcleos de pesquisa na capital federal acontecia de maneira paulatina desde 1968, quando João Paulo dos Reis Velloso assumiu o cargo de Secretário-Geral do Planejamento. O movimento toma novo impulso quando, em nova troca de governo, em outubro de 1969, Velloso assume o cargo de Ministro do Planejamento do governo Médici, substituindo Hélio Beltrão. A transferência, entretanto, não foi completa, resultando na criação de dois institutos no interior do IPEA: o Instituto de Pesquisa (INPES), na cidade do Rio de Janeiro, e o Instituto de Planejamento (IPLAN), em Brasília³⁶. Aparentemente, essa divisão não se deu livre de questionamentos e dúvidas na época em que ocorreu e até hoje as características de uma e de outra unidade são invocadas em interpretações da história do IPEA por seus pesquisadores. Esta divisão, assim, constitui evento em torno do qual se originam novas interpretações e identidades no interior da instituição. Embora menos uno e totalizante que o mito de origem do IPEA – aquele da pluralidade de ideias – à divisão física também foram atribuídas divisões de missão e vocação, cada qual mobilizada e atualizada na organização dos conflitos e disputas internos. As narrativas em torno da divisão Rio-Brasília filiam-se ao mito da pluralidade, reorganizando, no entanto, seus elementos. Sendo a base do primeiro, a afirmação da competência técnica que isola e elimina o componente político de pesquisas e estudos, ao falar sobre divisão do trabalho e missões no interior do IPEA, o fato da divisão incide sobre a construção dos significados e apreensão dessa competência.

³⁶ A portaria n. 90, de 14 de julho de 1970 foi o primeiro documento, entre a legislação pertinente ao IPEA, em que encontramos a referência aos dois institutos separadamente. Nesta portaria, que versa sobre o regimento interno da instituição, a vocação de cada um deles é assim definida: “Art. 7º - Ao Instituto de Planejamento (IPLAN) compete, sob a orientação do Presidente, programar, dirigir, orientar e coordenar as atividades de planejamento, a cargo do IPEA, praticando, observado o disposto no Art. 12, os atos a isso necessários” e “Art. 10 - Ao Instituto de Pesquisa (INPES) compete, sob a orientação do Presidente, planejar, dirigir, orientar e coordenar as atividades de pesquisa, a cargo do IPEA, praticando, observado o disposto no Art. 12, os atos a isso necessários”. As outras duas referências citadas neste trecho (Doc 63; IPEA, 1989) também mencionam esta data como sendo a de divisão do IPEA em IPLAN e INPES.

No que diz respeito à percepção dos técnicos sobre a divisão do instituto, um documento de 1970 (Doc 63) com sugestões para a condução desse processo - do superintendente da unidade do Rio ao ministro Velloso - classifica a “*operação*” como “*extremamente delicada*”, “*dada a elevada interdependência das atividades que aqui se desenvolvem*” e “*principalmente pelo fato de a maioria dos técnicos do IPEA ter grande interesse em desenvolver estudos e pesquisas*” (Doc 63, 1970: 1). A preocupação com a permanência dos técnicos na instituição é manifestada por sugestões de ações de “*valorização*” do profissional que vão desde garantias de aperfeiçoamento profissional contínuo e de condições de pesquisa adicionais como transporte, moradia e melhor remuneração (idem: 2,6). Enquanto um pesquisador vê a gradual transferência do IPEA do Rio para Brasília como estratégia do ministro Velloso, “*pois o instituto era a base de sua assessoria*” (Francisco Biato em D’ARAÚJO, FARIAS, HIPOLITO, 2004: 86), outro atribui a divisão INPES/IPLAN a “*uma contingência das pressões políticas no sentido de transferência do governo federal para Brasília*” (IPEA, 1989:6), numa crítica extremamente sutil à separação entre as atividades de pesquisa e planejamento que resultava da divisão.

Essa divisão é frequentemente mencionada para explicar as diferenças entre os perfis de pesquisa de tipo “acadêmica”, realizada no Rio, e de pesquisa “aplicada”, realizada em Brasília. Outra forma de designar a diferença entre elas é referindo-se à pesquisa feita no Rio como “macroeconômica” e a realizada em Brasília como “setorial”. Esta segunda designação talvez esteja ligada a uma descrição da divisão de tarefas pretendida e, em grande medida, efetivada entre as duas unidades. O comentário de Tolosa (IPEA, 1989) a respeito do episódio sugere essa origem: antes de 1970, o IPEA era dividido em uma área de planejamento geral e vários grupos dedicados a diferentes setores econômicos. Com a divisão, “*o planejamento geral constituiu-se na célula básica da formação do Instituto de Pesquisas, sediado no Rio de Janeiro*” (IPEA, 1989: 6). A afirmação da permanência da perspectiva macroeconômica no Rio de Janeiro não é sem consequências, uma vez que coloca a unidade carioca como herdeira da experiência em pesquisa macroeconômica desenvolvida na instituição desde sua origem, ativo simbólico importante na afirmação das identidades de cada uma. As áreas setoriais, subentende-se, ficariam com a unidade de planejamento em Brasília. Neste ponto a apropriação diferenciada da noção de competência, uma vez que se a excelência e prestígio da instituição se fundavam sobre a proximidade com o governo, a divisão incidiu sobre essa tríade. Assim é que a unidade que pleiteia a descendência direta da instituição original, o faz

com base não na proximidade com o núcleo da administração federal. Ao contrário, com base no seu afastamento dele. Talvez, mais detidamente, trate-se de diferenciação entre proximidade com o poder e afastamento da burocracia, faces distintas da mesma referência, o Estado. Afastamento não por acaso designado, por vezes, como proteção em relação às demandas do cotidiano da gestão. Essa formulação subjaz a diferenciação Rio-Brasília em termos de pesquisas “acadêmica” e “aplicada” atribuída às unidades carioca e do Distrito Federal, respectivamente, designação menos descritiva e mais interpretativa, apresentando variações conforme o ponto de vista do entrevistado.

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. A compreensão da divisão do IPEA como geradora de concepções e identidades atualizadoras de seu mito de origem diz respeito a sua repetida menção fundamentando formas distintas de designação ao que cada uma das unidades fez e vem fazendo desde o episódio. E apesar do declarado e reafirmado respeito entre ambas as partes, existem formas de valorização diferenciadas que aparecem nos relatos com regularidade. O caráter aplicado da pesquisa para o planejamento, quando citado ao lado de espontâneas ressalvas do tipo “*isso sem nenhum demérito*” ou “*não é melhor nem pior, são diferentes*” sugere a necessidade latente de responder a um julgamento prévio que impõe a suspeita de qualidade inferior. Quando é dito, por outro lado, que o INPES foi criado porque um profissional convidado a dirigir o IPEA não o queria “*com toda aquela confusão*”, mas sim “*um órgão separado, bem definido, com uma equipe escolhida dentro do IPEA*” (Claudio de Moura Castro, em: D’ARAÚJO, FARIAS, HIPOLITO, 2004: 105), criam-se justificativas para aquele tipo de suspeita; justificativas que remetem aos fundamentos, aos primórdios, às raízes da instituição, dando-lhes força importante. À maneira do mito de origem, essa aura obscurece brechas presentes na fala dos pesquisadores que poderiam relativizar essa divisão, mas não o fazem. Por exemplo, nas definições de cuidados necessários para preservar condições de realização de pesquisas de longo prazo em Brasília ou nas demandas colocadas por ministérios à equipe do Rio. Embora sugiram que as vocações “acadêmica” e “aplicada” da instituição estejam mais diluídas do que já podem ter sido no passado, a divisão permanece

válida e, assim, informa as posturas e visões assumidas por seus profissionais e, talvez, por seus interlocutores, na realização de seus trabalhos.

A divisão Rio-Brasília envolveu, também, a produção de pesquisas e estudos dedicados aos temas sociais. No momento da transferência do CNRH para o Distrito Federal, houve a permanência de profissionais na unidade carioca do IPEA, constituindo uma base de produção ligada àquela tradição de educação e trabalho. Documento já citado a respeito da divisão do instituto (Doc 63) expressa, além da transferência para Brasília, a possibilidade de manutenção do Centro na capital carioca, tanto integrado à superintendência de pesquisa quanto, até mesmo, como órgão autônomo. O que é sugerido como desdobramento de sua permanência no Rio de Janeiro segue o mesmo sentido da divisão de tarefas entre IPLAN e INPES: “(...) [o CNRH] se desvincularia das atividades de assessoria ao governo, criando-se o setor de educação na SUPLAN [Superintendência de Planejamento]” (Doc 63, 1970:3).

Ao lado do processo de ampliação da equipe do CNRH - e, neste caso, a referência é a unidade instalada no Distrito Federal - houve também uma ampliação temática, iniciada com a inclusão do tema saúde. No relatório de atividades do primeiro semestre de 1969, é possível perceber sua progressiva introdução. Entre as atividades referentes ao período de janeiro a março, não há nenhuma menção a ele. Já entre as atividades realizadas entre abril e junho são mencionados um “*Estudo sobre dimensionamento das necessidades de mão de obra na área de saúde*” e, no item “*Reuniões*”, seis encontros entre pesquisadores do Centro e representantes de instituições (de ensino e de profissionais) e organizações internacionais (como FAO, USAID) para tratar de pesquisas sobre mão-de-obra na área da saúde (quatro) e sobre nutrição (duas). Neste período, ainda pareciam muito mais centrais os trabalhos relacionados à educação e emprego e, em fins da década de 1960, a reforma universitária teve participação importante do CNRH (D’ARAÚJO e CASTRO, 2004: 103; Doc62). A ampliação temática do Centro consolidou-se em 1974 com sua divisão em três áreas setoriais: educação, trabalho e saúde.

Um ano antes, 1973, o cenário político-social começava a apresentar mudanças importantes, o que incidiu sobre o IPEA e sua produção. O mundo passava pelo primeiro choque do petróleo e o Brasil, pela crise do “Milagre”. O crescimento econômico diminuiu, a inflação aumentou e houve agravamento da crise cambial e dos déficits comerciais (BAER, 1978; CLINE, 1978; SINGER, 1982). Desde o início dos anos de 1970, dados censitários mostravam que ao longo da década de 1960 havia ocorrido a concentração da renda na

sociedade, gerando críticas ao modelo de desenvolvimento implementado então. É também deste período, meados da década de 1970, o início das movimentações populares de reivindicação por melhorias de qualidade de vida. Em todo o país surgem movimentos em protesto ao aumento do custo de vida e contra a carestia, por melhor transporte público, por saúde, por moradia e contra o desemprego (DOIMO, 1995; MOISÉS, 1982; SOUZA, 1982), o que levou o governo Médici a, por um lado, reformar sua estratégia para a área social e, por outro, ampliar sua agenda, incorporando dois novos temas: transporte público e alimentação (FAGNANI, 2005: 82, 84). Em março de 1974, a substituição de Médici por Ernesto Geisel veio acompanhada da enunciação de preocupações sociais pelo governo e sinais de abertura do regime. Velloso segue à frente do Planejamento e Delfim Netto, cuja teoria de “fazer o bolo crescer para depois dividi-lo” vinha sendo bastante criticada, é substituído por Mario Henrique Simonsen na Fazenda. A derrota eleitoral sofrida pelos militares em novembro desse ano impulsiona a mobilização e organização da sociedade.

Segundo conta Velloso, quando o novo governo assumiu, ele determinou que todos os estudos em elaboração – fora e dentro do IPEA – fossem enviados para seu gabinete e ele, aos finais de semana, começou a trabalhar no novo plano de governo. Assim é narrada a origem do II Plano Nacional de Desenvolvimento, II PND. Segundo relatos de pesquisadores do IPEA, o envolvimento do IPLAN com a elaboração deste documento foi mais intensa e direta que o envolvimento do INPES. Pedro Malan, pesquisador no Rio de Janeiro, nesta época, afirma que “*parte do IPEA*” participou dessa elaboração (D’ARAÚJO, FARIAS, HIPOLITO, 2004: 37, 61) e, coincidentemente ou não, os depoimentos a esse respeito, obtidos nas entrevistas para esta pesquisa, são de pesquisadores de Brasília.

Se a oposição ao governo tornava-se mais visível publicamente, o trabalho no IPEA durante esse período é lembrado, por alguns técnicos, como de afinidade com esse movimento. O contexto de trabalho resgatado por essas narrativas é o mesmo contexto de entrada desses técnicos no IPEA, muito embora eles não tenham estabelecido essa relação explicitamente em suas falas. A entrada no IPEA em meados da década de 1970 foi descrita, por técnicos contratados neste período, de formas variadas. Uma delas conta a ida de profissionais do IPLAN a centros universitários de diferentes estados para selecionar profissionais que tivessem interesse em trabalhar em Brasília (Persio Davison, em: D’ARAÚJO, FARIAS, HIPOLITO, 2004: 168). Outra forma descrita eram seleções *ad hoc* para projetos específicos, que poderiam tornar-se contratações efetivas. Outra ainda menciona

um concurso ocorrido em 1973 para o Programa de Constituição do Sistema Nacional de Planejamento. Esse concurso selecionava número pré-determinado de profissionais e estes participavam de um curso de formação em técnicas de planejamento e conteúdos disciplinares afins. Ao final desse treinamento, era realizada uma prova classificatória e os melhores colocados tinham a opção de escolher entre os diferentes órgãos do sistema de planejamento. O Ministério do Planejamento e o IPEA ofereciam as vagas mais cobiçadas, segundo pesquisadores entrevistados. Fosse por um ou por outro meio, esse tipo de seleção muito provavelmente tornou o instituto mais plural do ponto de vista do perfil e posicionamento dos pesquisadores. Mesmo considerando a tese de pluralidade de orientações no interior do IPEA desde sua criação (e este episódio das seleções contribui para seu fortalecimento, ampliando seu lastro social), é certo que um crescimento institucional a partir da ampliação de seu núcleo original por meio de indicações de seus membros tende a resultar num conjunto de perfis muito mais homogêneos entre si do que por meio de recurso menos personalizado, como é o caso de um concurso público ou de um processo seletivo institucional e geograficamente mais disperso. A ressalva de que o conteúdo exigido por esse tipo de seleção seja de grande relevância para o tipo de profissional a ser selecionado não invalida a comparação entre a indicação e o concurso e sua relevância será ainda maior para a análise do período posterior, quando o IPEA passa a realizar concursos próprios. O fato é que, já nesse momento, é possível concluir por uma sutil diferenciação de perfil dos pesquisadores aí ingressantes, por meio de igualmente sutis variações de discurso a respeito da instituição. O significado de suas atuações no IPEA e o papel da instituição são descritos de maneira sensivelmente diferentes.

“Eu acho que havia no corpo do IPEA uma noção muito arraigada de que nós éramos servidores do Estado e não éramos empregados do governo. Isso talvez explique uma certa independência do IPEA, mesmo na época da ditadura. A gente tinha uma noção de que aqui a gente estava trabalhando, tinha um compromisso que transcendia o governante de plantão. Isso dava para a equipe do IPEA uma certa segurança, inclusive para questionar. Claro, dentro de todos os limites de cada momento da história do governo, com limites mais ou menos rígidos, mas havia sempre um espírito crítico muito forte” (Entrevista com Beth Barros, em 02.02.2010).

Ainda que ativem elementos do mito fundador do Instituto – neste trecho, o de papel crítico –, fazem-no de maneira própria, acrescentando elementos ausentes nas versões primeiras. Enquanto nas palavras dos pioneiros esse discurso se faça principalmente por meio

da afirmação da excepcionalidade do IPEA como instituição de excelência para a qual foram chamados em virtude de suas credenciais acadêmicas e relações nesse meio, entre a geração³⁷ seguinte, esse papel é muito mais descrito por meio da afirmação da missão do IPEA como instituição de excelência, à qual quiseram integrar por identificação (com a missão) e reconhecimento (da excelência).

Essa diversificação do corpo de pesquisadores, além do crescimento da instituição, implica um novo momento na complexificação da relação entre ela e o governo. Se no momento de seu surgimento o IPEA era uma espécie de apêndice do Ministério do Planejamento, dez anos depois o instituto crescera o suficiente para que abrangesse grupos mais identificados e grupos menos identificados com o núcleo do governo ou seus ministérios. O IPEA como “consciência crítica do governo” continua a ser mencionado, mas agora relativizado – “*não era lá muito verdade*”, chega a dizer um entrevistado – ou mais em termos de independência do governo do que como parte dele. A ida à Brasília aparece como uma forma possível de contribuir profissionalmente com a missão de construir o país, num cenário em muitos sentidos adverso a essa contribuição, por tratar-se de um período de ditadura militar. Nesse sentido é que a participação do CNRH no II PND, por exemplo, é descrita também em termos de negociação, pluralizando o significado da ideia de colaboração com o governo. A profissionalização dos ministérios, inicialmente crescente nessa época e mencionada por vários pesquisadores do IPEA como um dos fatores que influenciou a história da instituição, também contribui para essa complexificação. Com equipes cada vez mais qualificadas e compostas à imagem dos titulares das pastas, a participação do IPEA ficou sujeita a alterações. Ainda que continuasse a ser acionado, não necessariamente seria o único formulador das propostas e políticas de determinada área. Organizado setorialmente em seu interior, sua dinâmica interna não é descrita como de especialização e sim como de confluência no objetivo de construir uma noção ampla de política social.

³⁷ Geração, aqui, não em termos etários, mas de diferenciação entre grupos ingressantes na instituição em momentos e contextos diferentes. Os primeiros contratados entraram em meados dos anos de 1960, na sede carioca do instituto e por meio de contatos e indicações pessoais. O segundo grupo é formado por técnicos que ingressaram na instituição por volta de dez anos depois, com a sede já funcionando em Brasília e por aqueles meios mais variados, apresentados há pouco, como seleções – via concursos ou recrutamento localizado –, contratações *ad hoc* ou, ainda, indicações. Considerando o longo período em que esse segundo grupo já atuou na instituição, é compreensível que sejam, hoje, considerados os mais antigos.

“Naquela época a gente tinha áreas de concentração, mas tinha um espaço também de discussão de todas as políticas. Década de 70, 80, ninguém era um especialista numa coisa só. Havia uma área social e (...) embora houvesse concentração de uma área, se tivesse um tema de educação, todo mundo discutia a educação. No CNRH funcionava assim. Hoje os recortes são mais especializados, digamos assim” (Entrevista com Beth Barros, em 02.02.2010).

“(...) a maior parte das pessoas são técnicos que estão aqui há pouco tempo, né? Não tiveram essa experiência de trabalho mais coletivo. Coletivo no sentido de ver o que você escreveu ser debatido, uma coisa bem mais... porque também, tem diferença também - por minha experiência de participar da direção do IPEA, eu conheci o processo de trabalho de outras diretorias (...) - tinha diretoria que era bem assim, cada pesquisador tinha sua proposta de trabalho e pronto. Não era essa coisa de você discutir: ‘bom, vamos discutir o que é prioridade na política social brasileira’. E depois discutir o que é prioritário, não na cabeça de cada um, mas partindo de uma discussão técnica, política. Temperada com a política porque...né? Isso é uma coisa que sempre foi feita aqui” (Entrevista com Sérgio Piola, em 01.02.2010).

“Em 72,73 a gente começou a fazer esses estudos críticos e começou a levantar um negócio que é ‘o problema é que nós não temos – e aí se começou a usar esse termo – política social’ (...). Quando se faz o II PND, um dos capítulos fortes é o de Desenvolvimento Social. Apesar ou até por causa desse tipo de discussão que surgiu aqui. (...) A grande fase de agito aqui foi a do II PND” (Entrevista com Divonzir Gusso em 03.02.2010).

Sobre este momento, lançamos uma hipótese cuja pertinência poderá ser confirmada por meio da observação da relação entre IPEA e o contexto social e político do período de abertura, especialmente na década seguinte. A ampliação e diversificação do corpo técnico do IPLAN - e mais especificamente do CNRH -, ocorrido neste período, estabelecem as condições para a permeabilidade da instituição em relação às demandas e temas levantados pela sociedade civil. Se até este momento o IPEA prestava serviços aos governos numa relação muito próxima e homogênea - fosse com recursos que ele demandasse, fosse com críticas “de sua consciência” -, a partir de meados dos 1970, parte da instituição passa a seguir também o desejo de identificação e tradução do que via como movimento da sociedade, e não só do Estado, como parte de seu trabalho.

2.2. Dois marcos: concentração de renda e II Plano Nacional de Desenvolvimento

No início da década de 1970, o Brasil experimentava a expansão econômica que ficou conhecida como “milagre econômico”. No que dizia respeito aos problemas sociais, entretanto, um debate emergente ameaçava a euforia unânime: o debate sobre a concentração da renda. A origem dessa discussão sobre a distribuição de renda pode ser atribuída a uma novidade técnica: a inclusão da variável renda no Censo Demográfico de 1960. Com o golpe de 1964, seus resultados não foram divulgados, mas a entrevista de Fishlow (D’ARAÚJO, FARIAS, HIPOLITO, 2004) e a programação de pesquisas do IPEA para o ano de 1970 (Doc 58, 1969) localizam o interesse sobre eles no contexto de 1969. Fishlow não estava mais no IPEA e diz que a motivação para a análise dos dados foi a orientação de um trabalho de mestrado em Berkeley. Por outro lado, afirma que sempre manteve contatos com o Brasil após o retorno para seu país e que acessou os dados do Censo seguinte, de 1970, por intermédio do ministro Velloso. O plano de estudos do IPEA, por sua vez, classifica a pesquisa sobre as características da distribuição de renda como tanto mais importante quanto mais “*essas características e suas modificações através do tempo condicionarem o modelo de desenvolvimento industrial e seu grau de dinamismo*” (Doc 58, 1969: 16). Fishlow aparece, ao lado de Maria Conceição Tavares (pela CEPAL), como consultor do projeto.

Independente de qual iniciativa tenha inspirado a outra, o economista redigiu um artigo (FISHLOW, 1972) em que, ao comparar dados de distribuição de renda em 1960 com dados de 1970, chegava à conclusão de que a desigualdade de renda no Brasil havia piorado ao longo da década de 1960. Fishlow apresentou seu trabalho em uma convenção da Associação Americana de Economia, o que fez com que o problema brasileiro de concentração da renda chegasse ao conhecimento de Robert McNamara, então presidente do Banco Mundial e cuja gestão foi marcada pela adoção de políticas *pro-poor* destinadas aos países subdesenvolvidos. McNamara fez duras críticas ao Brasil em reunião da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), no Chile, em 1972 (LOPES, 1973; KAPUR et al., 1997: 239, especialmente nota 63), causando descontentamento do então ministro da Fazenda Delfim Netto³⁸. De imediato, esta insatisfação deu origem a outro estudo: o de Carlos Langoni (2005). Com base na mesma comparação entre os Censos de 1960 e 1970 esse autor mostrava as relações entre, de um

³⁸ Além das referências bibliográficas citadas neste trecho, uma reportagem da Revista Veja (7 de junho de 1972), intitulada “A Renda dos Brasileiros”, menciona brevemente a polêmica.

lado, a concentração de renda brasileira nesse período e, de outro, dados de educação da população, considerando também as diferenças entre regiões e áreas de moradia – zonas rural e urbana. Segundo Langoni, a concentração de renda tendia a aumentar quando a observação dos dados passava de regiões rurais para urbanas e, nas cidades, quanto mais se avançava no nível de escolaridade. Na diferença entre rural e urbano, a concentração se relacionava à maior escolaridade dos residentes na cidade em comparação com os habitantes do campo. Além disso, considerando a concentração em cada meio, a diferença de escolaridade e rendimentos entre o pequeno proprietário de terra e seu funcionário era menor do que o mesmo tipo de diferença na comparação entre funcionários de banco em diferentes níveis hierárquicos que traduziam diferentes níveis de escolaridade e, portanto, rendimentos. Langoni havia defendido sua tese de doutorado na Universidade de Chicago em 1970³⁹, publicada no Brasil em 1974 sob o título *As Causas do Crescimento Econômico do Brasil*. Nela, estão aplicadas ao Brasil as principais teses da teoria do capital humano.

Recuperando a afirmação de Velloso de que o CNRH trabalhava desde o início com concepções de capital humano, dois fatores relacionados a essa discussão esclarecem a anteriormente sugerida parcialidade de seu potencial de generalização. O primeiro está em que pesquisadores que creditam a Langoni a origem dos estudos brasileiros sobre concentração de renda tenham tido sua entrada no IPEA na década de 1980, tendo trajetória de formação já relativamente diferente dos pesquisadores mais antigos da instituição⁴⁰. Não

³⁹ Tese defendida com o título: *A Study in Economic Growth: The Brazilian Case*.

⁴⁰ Até meados dos anos de 1960, a Ciência Econômica não tinha se configurado institucionalmente da forma como a conhecemos hoje. Os que atuavam como economistas tinham formação em outros cursos universitários (como engenharia ou direito) e adquiriam o conhecimento de seu *métier* no exercício da profissão em órgãos do governo ou instituições internacionais. A constituição do sistema universitário, com reconfiguração dos cursos de graduação e criação de cursos e escolas de pós-graduação, se dá a partir de fins dos anos 1960 e início dos 1970. A aproximação com o formato norte-americano, a valorização de métodos matematizados e domínio de recursos estatísticos incidem sobre o campo da disciplina dividindo-o entre os que aderiram mais fortemente a essas características, identificando-se com o *mainstream*, e os que o criticam. Os adeptos às teses de Langoni tendem a se aproximar mais do *mainstream* econômico. As entrevistas com pesquisadores do IPEA permitem ver essas características, tanto pelas diferentes trajetórias de formação entre pesquisadores, quanto porque muitos deles participaram – pelo IPEA ou não – da constituição desse campo. Como pesquisadores do IPEA fazem referência, por exemplo, à participação fundamental do instituto na formação da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), em 1973. Como exemplo de atividades paralelas à atuação no IPEA é mencionada a criação do curso de mestrado da PUC-Rio a partir de uma dissidência da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas. Informações sobre esses processos e características do campo podem ser encontradas em Loureiro (1997a), Mantega (1997a), Bielschowsky (2000a). A importância da PUC-Rio para mudanças mais recentes no campo da economia como disciplina será retomada no capítulo 3 desta tese.

que necessariamente desconheçam outros autores. O reconhecimento é no sentido forte da palavra: não apenas conhecem-no como personagem desse cenário inicial de discussão, mas consideram-no referência fundadora de um debate de alto nível. A afirmação do pesquisador do IPEA, Ricardo Paes de Barros, a respeito de sua impressão quando chegara à instituição, também vindo de Chicago, vai nesse sentido:

“Outro aspecto importante é que, quando voltei ao Brasil, o país ainda estava muito influenciado por certas ideias da Cepal e de outros pesquisadores brasileiros, que defendiam que o grande problema da desigualdade no Brasil se chamava heterogeneidade produtiva; existe o setor formal, o setor informal, o Nordeste, o Sudeste, aquela história da Belíndia. E os estudos sobre capital humano, levados a efeito pelos pesquisadores de Chicago, não eram tão importantes” (D’ARAÚJO, FARIAS, HIPOLITO, 2004: 143).

O segundo fator que permite relativizar a afirmação de que a concepção de capital humano designasse por completo o trabalho realizado pelo CNRH aparece por meio da outra face do relato de Barros: a resistência às teses de Langoni, na época de sua divulgação (CASTRO, 1971; MALAN e WELLS, 1973; MALAN, 1974). Essa resistência tanto funciona como argumento na afirmação, pelos pesquisadores, da pluralidade de ideias no interior do IPEA, quanto ilustra um momento de transição em que determinado ideário se vê confrontado com outro no interior da instituição. Com a vantagem do olhar retrospectivo, sabemos que a teoria do capital humano teve sua importância aumentada no interior do IPEA nos anos posteriores, mas é verdade também que nada sugere que ela tenha se imposto, nos anos de 1970, a ponto de formar um grupo de trabalho nessa linha. A própria teoria do capital humano era relativamente nova, tendo surgido também nos anos de 1960 (COATS, 1993; OVERTVELDT, 2007) e, logo, com disseminação mais provável nos anos seguintes.

Neste ponto, o leitor atento poderia levantar a ressalva de que os dois fatores citados – o reconhecimento de Langoni pelos mais novos e a resistência a suas teses entre os mais velhos – não envolveram pesquisadores do CNRH, o órgão do IPEA responsável pela produção a respeito de problemas sociais, mas pesquisadores de outras áreas da instituição. A observação é correta e contribui para o entendimento da autonomização do problema da pobreza tal como defendido por esta tese. O CNRH, neste momento, continuava trabalhando na perspectiva do planejamento dos recursos humanos para o desenvolvimento. Nas palavras de um de seus pesquisadores, esse alheamento aparece em termos de perfil dos pesquisadores e do próprio CNRH: “(...) o CNRH não era o lugar do pensamento econômico. Não tinha

discussão econômica. Nós éramos dois ou três economistas, a maioria era de educadores, pessoal das burocracias educacionais.(...) [Esse debate] era mais coisa do pessoal da macro, Malan, Bonelli” (entrevista com Claudio Salm, em 01.11.2011). A inovação, aqui, tem o caráter de quebra de uma linha estabelecida de discussão de problemas sociais no interior da instituição e do Centro mais especificamente. Por isso é coerente que tenha sido disparada por autores que não estavam envolvidos com a temática social ao modo do CNRH. Uma vez expandida a nova discussão, ela também ganhou atenção destes pesquisadores. Abria-se, então, nova frente de disputa; agora em torno da interpretação do fenômeno da concentração. Na linha de Langoni, a desigualdade de renda resultava de diferenças de escolaridade. A crítica a essa explicação, pelo CNRH, era feita por meio da afirmação da tese contrária: a de que a baixa escolaridade decorria dos efeitos concentradores da renda.

“A gente começou a falar aqui que o problema não era propriamente educação. A desigualdade gerada pela distribuição de renda é que prejudicava a expansão do sistema porque quando você pegava a rede de escolas, você via: ‘olha, a classe média está com boas escolas. As escolas pequenininhas ou onde não tem escolas, municípios que não tem escolas, bairros que não tem escolas são os bairros pobres’. As primeiras PNADS já começavam mostrar que quem estava fora da escola eram os filhos das famílias de renda mais baixa. A gente começou por aí” (entrevista com Divinzir Gusso em 03.02.2010).

O CNRH, assim, dava novo passo nas formas de discutir os problemas sociais, incorporando o dado da renda ao universo de pesquisa de programação dos recursos humanos que, afinal, era sua base. Do ponto de vista do debate mais amplo, os autores que se reuniram ao redor da crítica ao processo de concentração de renda deram um passo na direção da autonomização do problema da pobreza. O dado da renda, da perspectiva do fenômeno, acrescentava-lhe mais uma dose de precisão, uma unidade de medida, uma delimitação que estabelecia um campo quase que de natureza diversa em relação àquele de discussão em termos de tensões sociais, de desequilíbrios regionais e setoriais e de habilitação da mão de obra, do qual o trabalho do CNRH é exemplo acabado. No Centro, o problema das desigualdades estava entremeado às diferenças no interior do processo de crescimento das forças produtivas e, insistimos, ainda que com base na educação, não se tratava de teoria do capital humano⁴¹. Tratava-se dos custos e condições de reprodução da mão de obra, de sua

⁴¹ A necessidade de insistir nessa ideia tem dois motivos: o primeiro é o de que para esta tese, a teoria do capital humano tem papel importante na autonomização do problema da pobreza, mas não neste contexto. O segundo é

ativação e incorporação ao mercado, do aumento de sua produtividade. A despeito da desconsideração de questões de justiça ou direitos individuais, havia uma multiplicidade de fatores cuja referência era obrigatória, na medida em que todos estavam implicados e expressavam a existência de condições de vida desiguais no interior de uma mesma sociedade. Com o debate sobre a renda, abre-se uma via de discussão do problema, que potencializa seu desvencilhamento dessa rede epistemológica.

Analisando um dos livros de referência para a perspectiva crítica do fenômeno da concentração de renda (Tolipan e Tinelli, 1975), é possível entender o motivo da afirmação de que se tratou de um passo na direção da autonomização do problema da pobreza e não da autonomização em si. Nos artigos que o compõem, a discussão é feita com base na observação de um processo que se desenrola no tempo – a industrialização pós-1964 - e que possui implicações econômicas, mas também sociais e políticas: a escolha do modelo de industrialização (Singer), as políticas adotadas para o enfrentamento de problemas considerados prioritários (Hoffmann), as justificativas dadas para os rumos escolhidos e suas consequências (Serra). Alguns de seus artigos inclusive já haviam sido publicados em revistas e fazem parte do cenário que designamos como de resistência às teses de Langoni (Malan e Wells; Lopes). Ao considerarem antecedentes históricos, padrões de distribuição de renda em contextos diversos, grupos privilegiados e prejudicados, os artigos buscam compreender e explicar a concentração de renda como resultado de uma série de fatores que se combinam em determinado contexto. Ou seja, ainda que sintetizada pelo dado da renda, a existência da desigualdade é tratada como um fenômeno social, causado e explicado por processos que compõem o funcionamento da sociedade. Essa é a característica que entrará em questão no debate futuro.

O prefácio de Fernando Henrique Cardoso é digno de nota por exprimir pontos de tensão que estão na base dessa discussão. Nele estão subentendidos *quem* disputa, *o quê* se disputa e *como* se disputa. Sobre os atores, trata-se de uma diferenciação entre críticos do modelo de desenvolvimento e seus defensores. Nas palavras de Cardoso, são os “*justificadores*” e os “*economistas críticos*” (TOLIPAN e TINELLI, 1975: 9), representantes, respectivamente, de um “*tecnocratismo justificador*” e de “*responsabilidade intelectual e social*” (idem: 12, 11). A disputa se dá em torno do tema central do livro - as interpretações a

o risco da identificação do CNRH com aquela teoria, pela preponderância do tema da educação em ambos, o que não nos parece correto.

respeito do processo de concentração de renda no Brasil - e também sobre o *status* científico impunhado por cada um dos lados da interpretação. Sobre as interpretações do processo de concentração de renda, o autor atribui aos portadores do discurso que ele critica o interesse em preservar e justificar o modelo de desenvolvimento como experiência que encarna e põe em funcionamento o que eles alegam ser “a ciência” (aspas dele). Identificando os adversários a essa preocupação, ele pode afirmar que o questionamento da concentração de renda não significa populismo e que a crítica ao modelo não equivale a ser contra o crescimento. Sobre o *status* científico de cada um dos lados da contenda, primeiramente Cardoso reconhece aos “*justificadores*” alguma competência, visto que é preciso diferenciar, segundo ele, a “*imaginação econômica situacionista*” e a “*habilidade metodológica eventualmente usada*” por eles (idem: 10). No parágrafo final, entretanto, a crítica torna-se mais contundente quando, ao diferenciar “*cientistas*” (pondo-se, agora, deste lado) e “*órgãos técnicos*” qualifica os argumentos a que se opõe de “*malabarismos justificadores (...) revestidos de provincianas reafirmações de que seus autores são M.A. ou PhD.*”, numa clara alusão aos investimentos internacionalizantes dos profissionais do governo.

Finalmente, no que se refere ao modo da disputa, os argumentos de Cardoso, grosso modo, diferenciam um enquadramento reduzido e redutor da questão de um enquadramento mais geral e completo. Respostas dos defensores do modelo a críticas recebidas são apresentadas como exemplos do tratamento redutor e versam sobre argumentos de que não se deve confundir miséria com desigualdade de renda ou de que as análises não abarcam dados do período do milagre econômico. A discussão mais ampla está atribuída, naturalmente, àquelas dos autores do livro que, por exemplo, rebatem a questão terminológica-conceitual com pesquisas empíricas que não corroboram a tese de que houve melhoria nas condições de vida dos mais pobres ou que respondem ao problema dos dados com a afirmação de que o questionamento é ao modelo, ao padrão de políticas adotadas e não a medidas tomadas isoladamente.

Esse breve levantamento deixa entrever, assim, três fatores importantes para a compreensão do debate da época: a existência de uma leitura predominante de origem estatal, o uso de signos científico-acadêmicos tanto como meio de afirmação dessa leitura quanto para sua crítica e a tensão entre a negação e explicitação de um contexto político de interesses. Recuperando a noção fundamental para este trabalho, segundo a qual a emergência de determinado ideário não se faz de maneira abrupta, o embate entre esses grupos consiste não

apenas no enfrentamento de argumentos contrastantes, mas também na definição da moldura através da qual os problemas serão vistos, enunciados e compreendidos. A concentração da renda seria o efeito da baixa qualificação da mão de obra – como queriam Langoni, Simonsen e Campos – ou da política de arrocho salarial implementada no início do regime militar – como defendiam os autores reunidos no livro de Tolipan e Tinelli (BAER, 1978)? O confronto entre as escolas parece ser bem descrito em termos de oposição entre uma tradição cepalina, de um lado, e a desenvolvimentista que triunfou com o golpe de 1964, por outro. Do ponto de vista dos problemas sociais, esta última recebeu novo vigor com a introdução da teoria do capital humano, ponto a ser melhor explorado. Aquela, aparentemente, não contou com condições tão favoráveis que lhe permitissem equivalente sustentação no debate.

Um meio pelo qual é possível observar a resposta dada pelo Estado à crescente evidência dos problemas sociais nesse cenário ainda era o conteúdo de seus planos de governo. O mais importante desse período foi o II Plano Nacional de Desenvolvimento, lançado em 1974 para os anos de 1975 a 1979. Embora outros planos tenham sido redigidos, e, igualmente com participação dos profissionais do IPEA, o último que representou de fato a tradição de planejamento de documentos anteriores foi o II PND. Os anteriores a ele não representaram mudanças significativas em relação ao PAEG, apresentado acima. Os planos seguintes, por outro lado, tornaram-se mais extensas cartas de intenções, cujo poder de orientar e unificar as políticas do governo reduziram-se drasticamente. O universo que dava sentido e suporte a esse tipo de documento começaria a ruir muito em breve, condenando noções de desenvolvimento e planejamento ao desuso. O II PND, além disso, foi outro marco para a compreensão das políticas e formulações a respeito do social naquele momento⁴².

Quando comparado ao PAEG, observa-se, ainda, a manutenção de elementos que já estavam lá presentes. Mas há também transformações importantes. Primeiramente, o cenário histórico havia se modificado consideravelmente. A análise a respeito do êxito obtido pelo PAEG varia conforme a fonte consultada, mas não é mais controverso o diagnóstico de que a política de arrocho salarial do governo e o modelo de desenvolvimento característico desse período tenham agravado a desigualdade social, apesar do “milagre econômico” (ABRANCHES, 1985; DRAIBE, 1994; FAGNANI, 2005). Elaborado em momento mais próximo do início do declínio do regime militar, muitas de suas passagens soam como

⁴² Para análise de planos de governo pós-II PND, ver Matos (2002).

justificativas para determinadas medidas contidas no Plano, apresentadas, não raro, como difíceis escolhas a serem feitas. Diferentemente do PAEG, ele é mais discursivo, traz ressalvas, fala em hipóteses e estabelece metas ao lado de condições de contexto necessárias para alcançá-las. A crise do petróleo é mencionada explicitamente e a discussão em torno de políticas energéticas e estratégias de preservação de fontes naturais reforçam um tom mais incerto que aquele presente no PAEG. Assim sendo, a afirmação dos avanços econômicos e sociais alcançados pelo chamado Governo da Revolução acabou por tornar-se elemento indispensável no discurso oficial, mas ressalvas do tipo “ainda-há-muito-a-fazer” reforçavam a evidência já inegável do agravamento das desigualdades observadas no período. O que o II PND trouxe, nesse aspecto, foi a menção nitidamente mais frequente ao “social” (Augusto, 1989: 4), o que fornece um parâmetro para a percepção das continuidades e distinções do II PND em relação ao PAEG.

As noções de renda, emprego e condições de vida continuam centrais na forma como problemas sociais são apontados e, também como no documento anterior, fazem a conexão entre eles e o processo de industrialização do país. A política de emprego aparece atrelada à política salarial com objetivo de elevação de renda, mas agora com a novidade da necessidade de eliminar também o subemprego, categoria que não existia no PAEG e reflete a piora das condições sociais. O conteúdo de qualificação da mão-de-obra também é mantido e explicitado pela “Política de Valorização de Recursos Humanos” (II PND, 1974: 72), cujos itens retomam temas do PAEG, como educação, saúde e saneamento, acrescidos de nutrição e treinamento profissional e “Política de Integração Social”, relativos a renda, poupança e patrimônio do trabalhador, ampliação da previdência social e da legislação trabalhista, além de melhoria da estrutura de serviços públicos. Um item inexistente no PAEG, mas de menor importância para nossa discussão é a “Política de Defesa do Consumidor”, voltada para defesa de preços justos e de qualidade dos produtos comercializados (II PND, 1974: 72).

Se essas políticas mantinham a discussão dos problemas sociais na perspectiva da manutenção dos níveis de vida de trabalhadores, o documento foi pontuado, também, pela admissão da hipótese de que, na ineficiência desses mecanismos atrelados aos processos econômicos, o governo lançaria mão de uma “política social” (II PND, 1974: 16). Essa política social aparece menos em termos de proposição de mecanismos e ações – como nos itens de continuidade das políticas colocadas no PAEG citados acima – e mais como expressão de duas características gerais do Plano: a primeira relativa a uma espécie de

pulverização das áreas de atenção e a segunda relativa ao significado da existência de uma política social. No que se refere à pulverização, ela é perceptível na pauta de ações montada a partir das políticas citadas, especialmente as de “Valorização de Recursos Humanos” e de “Integração Social”. O âmbito da intervenção é mais detalhado, gerando assim, uma multiplicidade de áreas de intervenção e, conseqüentemente, de alvos a serem atingidos. Do ponto de vista do significado da proposição de uma política social, o II PND afirma que *“para atender a esses objetivos, será executada, no próximo estágio, política social articulada, que não constitua simples consequência da política econômica, mas objetivo próprio”* (II PND, 1974: 71).

O objetivo ao qual se faz referência é o de *“redução substancial da ‘pobreza absoluta’, ou seja, do contingente de famílias com nível de renda abaixo do mínimo admissível quanto a alimentação, saúde, educação, habitação”* (II PND, 1974: 71). A menção à pobreza – neste trecho *“absoluta”* e em outros como *“bolsões de pobreza”* (II PND, 1974: 71) - além de uma novidade em relação ao PAEG, corrobora com a afirmação de objetivos específicos da política social: trata-se de uma distinção entre as questões sociais e as questões econômicas. Essa separação fica mais evidente no tratamento, pelo Plano, da política agrária. Tratada como item específico no II PND, as discussões acerca da reforma agrária e da melhoria das condições sociais no campo são tratadas separadamente, diferentemente do que se observa no PAEG.

No documento de 1964, a proposta de reforma agrária era apresentada como mudanças graduais no campo, relacionadas às áreas de educação, tributo e crédito, entre outras. Alterar a estrutura fundiária seria medida inadequada às características da economia rural do país; sem efeito, portanto. No documento de 1974, diferentemente, a reforma agrária é discutida como um item da *“Estratégia Agropecuária”* e menciona, exclusivamente, as *“distorções no sistema de propriedade fundiária”* (II PND, 1974: 44). Em item separado, o último da mesma estratégia agrária, está a *“Estratégia social para o setor rural”*, referente à proteção do pequeno produtor e trabalhadores rurais, tanto por meio do aumento de renda, quanto por meio das garantias da lei trabalhista, da previdência e da assistência social.

O que se percebe, assim, no II PND é, também, uma tendência de autonomização dos problemas sociais, ainda que de forma incipiente; identificação mais circunspecta de suas formas, por sua vez, mais agudas e explícitas na realidade. Embora não estejamos considerando as reais ações executadas pelos governos responsáveis por cada um dos planos,

vale assinalar a análise de Draibe (1994), segundo a qual o II PND sinaliza uma mudança na intervenção estatal na área social, nesse período, dado o aumento de recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência. De qualquer maneira, os “*desequilíbrios sociais*” passaram a ser designados pela forma mais explícita de “*pobreza*” e surgiu a necessidade de considerar mais formas de enfrentar esse problema construindo, assim, uma noção igualmente mais complexa. Era uma enunciação ainda híbrida, em que se entrelaçavam o reconhecimento do agravamento da pobreza ou da desigualdade e a justificativa para elas como um efeito da mesma modernização que foi enunciada nos períodos anteriores. Isto é, ainda que fosse afirmada a “*decisão de não adiar para quando o país for rico a melhoria da distribuição de renda e a abertura de oportunidades para todas as classes*” (II PND, 1974: 48), a exacerbação da desigualdade aparecia como um problema que se insinuava em função do avanço já realizado em outras áreas: “*Na medida, inclusive, em que se consolidaram os resultados econômicos, passou o problema social a ocupar o primeiro plano das preocupações dos Governos da Revolução*” (Idem: 24). Ele seria resolvido “*com planejamento e capacidade executiva*” e “*sem abrir mão da tarefa ambiciosa de propor a todos os brasileiros um novo e maior esforço para superar a distância que nos separa do pleno desenvolvimento, consolidando e ampliando os resultados que o País tem alcançado nesses dez anos de Revolução*” (Idem: 11).

Ainda que de forma mais relativizada, permaneciam, no plano discursivo, as menções a um investimento presente que seria recompensado no futuro. E ao governo caberiam a autoridade e a competência para tornar reais os resultados desses esforços.

2.3. A pobreza como questão internacional

Na virada da década de 1960 para a de 1970 - fim da declarada “primeira década do desenvolvimento” pela ONU – o apoio financeiro a processos de desenvolvimento dos países pobres por seu doador mais importante, os Estados Unidos, já enfrentava questionamentos internos e, assim, estava sujeito a reformulações (PEREIRA, 2010; DEZALAY e GARTH, 2002). O fato de que os países não tinham apresentado o desenvolvimento esperado não encontrava questionadores. Programas como a Aliança para o Progresso não mais ocupavam o centro das ações de ajuda internacional e o congresso americano buscava direcionar os recursos, cada vez mais, para agências multilaterais de cooperação, em detrimento de programas bilaterais. O próprio tema do desenvolvimento perdia paulatinamente sua força.

Nesse cenário de mudança sutil e gradual, duas das mais importantes organizações internacionais assumiram posturas distintas diante do mesmo diagnóstico de malogro da política desenvolvida até então: a das Nações Unidas, a despeito da pluralidade implicada em suas diversas agências, abrigou propostas de intensificação das formas de cooperação entre países ricos e pobres. O Banco Mundial promoveu uma mudança nos termos em que essa cooperação havia se dado. Ao final da década, o Banco ganhara a concorrência.

O contexto de críticas e maior controle pelo congresso americano sobre seus gastos com ajuda externa gerou a revisão da legislação reguladora dessas concessões, com vistas a limitar a transferência de recursos e direcioná-la preferencialmente ao atendimento de “*necesidades humanas básicas*” (Pereira, 2010: 201; Epstein e Weed, 2009: 4). Isso significava mudar o foco das ações, passando de uma abordagem “*top-down*”, isto é, centrada nos governos que deveriam investir em infraestrutura e projetos de desenvolvimento, para a focalização direta dos segmentos mais pobres da população. Os recursos deveriam contemplar projetos em educação, agricultura, população e, eventualmente, energia e meio ambiente. A ONU adotou abordagem semelhante. De um lado, passou a realizar conferências para discutir novos temas⁴³ e, de outro, mais diretamente relacionada com a nova abordagem, formulou uma estratégia orientadora para satisfação dessas necessidades, que as relacionava com metas de crescimento econômico. Os países deveriam calcular qual deveria ser a renda do país em um período de tempo determinado que atendesse as necessidades básicas de certo contingente de sua população. Feito isso, eles poderiam determinar, então, a que taxas deveriam crescer anualmente naquele período para que atingissem a meta estabelecida (JOLLY, EMMERIJ e WEISS, 2009: 22). O resultado do cálculo tenderia a ser, sempre, uma taxa de crescimento elevada, o que levaria, finalmente, à necessidade de combinar medidas voltadas para o crescimento econômico a medidas voltadas para distribuição. Havia nessa estratégia, a expectativa de um efeito demonstração. O resultado do cálculo estabelecia uma meta. Mas, ao estabelecer uma meta reconhecidamente irreal, sintetizava e explicitava a desigualdade entre os países e a necessidade de uma política distributiva. Essa estratégia pode ser vista como pioneira de formulações e lógicas que vão se consolidar no futuro, no debate em torno dos problemas sociais.

⁴³ UN Conference on the Human Environment (1972), UN World Population Conference (1974), World Conference of the International Women’s Year (1975), UN Conference on Human Settlements (1976).

O Banco Mundial também já vinha buscando formas alternativas de promoção do desenvolvimento, embora o tema das necessidades básicas não tenha sido incorporado tão rapidamente quanto o foi pela ONU. A justificativa estava na relação entre desenvolvimento e segurança, trazida pelo presidente Robert McNamara, que assumira a posição em 1968. Já é bastante assentado o tema da atuação do Banco orientada para a pobreza durante essa gestão, que se estendeu até 1981, não sendo necessário repeti-la. Dessas análises, o que nos interessa destacar é o lugar ocupado pelo problema da pobreza na estratégia de expansão do Banco e o caráter ideológico dessa orientação, em comparação com o confronto entre países no âmbito das Nações Unidas e posterior perda de importância dessa organização. No que se refere ao primeiro ponto, o problema da pobreza assumiu importância crucial para o posicionamento preponderante do Banco Mundial no contexto internacional da política de desenvolvimento. Antes de eleger a “pobreza absoluta rural” como foco da atuação da instituição, a gestão McNamara, embora alardeasse seu direcionamento para áreas sociais, o fazia de forma esparsa e dispersa. A distribuição dos empréstimos entre diferentes áreas (planejamento familiar, desemprego, nutrição, saúde, habitação) não gerava um discurso unificado que consolidasse a perspectiva social do Banco e dificultava a avaliação e mensuração de eventuais resultados. O foco sobre a pobreza rural proporcionou ambos: uma abordagem que reunia as ações sob uma perspectiva coerente e um núcleo que centralizava as operações avaliativas (PEREIRA, 2010; FINNEMORE, 1997). Pereira mostra como essa definição decorreu de projetos de “desenvolvimento rural integrado” que já vinham sendo implementados e da publicação de um livro organizado por Hollis Chenery (1974), vice-presidente para política de desenvolvimento do Banco, em que as noções de pobreza relativa e pobreza absoluta foram construídas. O livro de Chenery *“deu à gestão McNamara um núcleo teórico que lhe permitiu vender com mais eficácia seu novo produto – o ‘desenvolvimento rural integrado’ – no mercado internacional de ideias, instituindo a ‘pobreza absoluta’ e os ‘grupos-alvo’ como categorias operacionais legítimas para as políticas públicas”* (Pereira, 2010: 204). O investimento do Banco na produção e divulgação de estudos e dados teve papel decisivo na consolidação desses novos parâmetros e na influência que ele exerceu, a partir disso, sobre o campo de debate em torno de problemas sociais.

Foi no início da década de 1970 que o departamento de pesquisa do Banco Mundial começou a crescer. Essa mudança coincidiu com a nomeação de Hollis Chenery como economista-chefe do Departamento de Economia, então responsável pela produção de

investigações pelo Banco. Chenery era professor de Harvard e é o economista que, assistindo à apresentação de Fishlow a respeito da concentração de renda no Brasil durante a década de 1960, fez chegar a notícia a McNamara (ver item 2.2). A repercussão do artigo de Fishlow (1972) é melhor compreendida quando localizada nesse cenário de mudança nas políticas de ajuda internacional. O tema da concentração de renda em países em desenvolvimento estava em alta na época, embora tenha gerado, inicialmente, posições distintas. O livro organizado por Chenery (1974) está centrado nesta questão. Pereira (2010) aponta pesquisa com semelhante abordagem pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em parceria com o Institute for Development Studies (IDS) da Universidade de Sussex – parceira também do Banco nos seminários que deram origem ao livro de Chenery –, entre 1970 e 1975. A pesquisa analisava a situação de sete países como estudos de caso e sua publicação (descrita por Pereira como produtora de repercussão que ameaçava a pretensão do Banco em firmar-se como liderança intelectual nos debates sobre desenvolvimento) resultou em questionamentos à política de desenvolvimento e construção de um debate em torno do que ficou conhecido como “problema do emprego”, perspectiva diversa daquela adotada pelo Banco.

A diferença tornou-se ainda maior quando os problemas foram formulados por representantes dos governos dos próprios países. Um grupo de 77 países pobres, reunido no primeiro encontro da UNCTAD, afirmava que as principais causas dos problemas enfrentados internamente estavam nas regras de comércio internacional. Os representantes daquelas nações listaram uma série de medidas para eliminar o que consideravam ser as condições mais injustas no sistema econômico internacional e chamaram-na de Nova Ordem Econômica Internacional. No mesmo biênio 1973-74 em que a luta contra a pobreza virava bandeira do Banco Mundial, os países industrializados endureceram seu discurso no embate com os países pobres, afirmando a inutilidade de insistir naquelas propostas (JOLLY, EMMERIJ e WEISS, 2009: 25). A preferência por transferência de recursos para o Banco em detrimento das Nações Unidas é apontada pelos mesmos autores como fator que contribuiu para o declínio de algumas de suas atividades, tendência que se fortaleceu com a guinada liberal de fins de 1970, com a eleição de Thatcher e Reagan na Inglaterra e Estados Unidos, respectivamente.

Finnemore (1997) afirma, a despeito da relação de causalidade que ela busca demonstrar entre a atuação do Banco na luta contra a pobreza e a proeminência adquirida pelo tema no âmbito das políticas internacionais de desenvolvimento, que o Banco Mundial não inventou a pobreza. Em certo sentido, nossa perspectiva é contrária. Trata-se de uma invenção

- não como criação de algo que não existia - na medida da produção e disseminação de significados que legitimam uma forma específica de pensar os problemas sociais. Embora Pereira não faça esse tipo de afirmação, sua análise a respeito do processo e das condições que levaram à definição da pobreza como “*unidade de análise, parâmetro legítimo e foco obrigatório*” (PEREIRA, 2010: 207) pelo Banco mostra a construção de um fenômeno a ser entendido nos limites estabelecidos por esse processo. Com o tempo, o próprio Banco Mundial passa a adaptar essa sua invenção a novas ideias que resultam de outros movimentos, como a de necessidades básicas, pobreza urbana e, mais tardiamente, a de capital humano. Mas, primeiramente, o deslocamento do foco do Banco das relações comerciais entre países para as formas de vida de populações pobres e, em segundo lugar, a reunião dos diversos âmbitos específicos da vida dessas populações sob o fenômeno genérico da pobreza são acontecimentos ímpares para a evolução das formas de compreensão dos problemas sociais. Considerando a existência dessa pauta na atuação da instituição nos mais diversos países, resta saber a repercussão disso sobre eles ou, para o que nos interessa, sobre o Brasil.

No caso do CNRH, as referências ao Banco Mundial são curiosamente escassas nos relatos sobre esse período. Mais ainda se comparadas às referências a programas ou órgãos das Nações Unidas. Relatando os primórdios do surgimento do tema trabalho no Centro, ao lado do tema da educação e da formação profissional, um entrevistado dá exemplo de um encontro de trabalho entre profissionais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em que eram repassadas aos pesquisadores do CNRH técnicas de planejamento de recursos humanos⁴⁴. A técnica descrita é basicamente a mesma citada anteriormente para a definição

⁴⁴ Os relatos a respeito desse tipo de discussão e trabalho conjunto entre técnicos do CNRH e de organizações das Nações Unidas (especialmente OIT, PNUD e UNESCO) muito provavelmente são integrantes de um grande projeto de cooperação técnica entre o Programa para o Desenvolvimento da ONU e o Centro Nacional de Recursos Humanos do IPEA, chamado Planejamento de Recursos Humanos. Solicitado inicialmente em 1969 (Doc67, 1969) pelo CNRH ao PNUD, depois de revisões e trâmites burocráticos e institucionais (entre eles a substituição de comando do CNRH), o projeto teve início em 1973 (Doc68, 1973) e desdobrou-se até 1979 (Doc69, s/d, Doc70, 1980). Sua abrangência era ampla, tanto em número de atividades e profissionais envolvidos, quanto de instituições brasileiras (além do IPEA, via CNRH, vários ministérios) e do sistema ONU. A análise dessa experiência significaria demasiado desvio do foco da discussão aqui travada, mas há um aspecto sobre ela que lhe é pertinente. Embora o projeto implementado em 1973 tenha diferenças em relação ao que foi solicitado em 1969, as justificativas e preocupações permanecem inalteradas: seu foco era a realização de atividades necessárias para a formação de capacidade técnica, nas instituições brasileiras, para o desenvolvimento de um sistema eficiente e moderno de planejamento de mão-de-obra (desde formação em técnicas até aperfeiçoamento de bases de dados). O relatório final do projeto permite ver sua transformação, até o ano de 1979, em intensidade e qualidade diversos. A perspectiva de planejamento de mão-de-obra parece substituída por outra mais abrangente, de preocupação com o desenvolvimento social. Nas palavras do relatório:

da taxa de crescimento desejável para obtenção de certo grau de desenvolvimento. Ao caracterizá-la como “ *muito tosca* ”, o entrevistado faz ponderação bastante recorrente entre entrevistados que avaliaram metodologias ou produção do IPEA no passado: a de que podem parecer muito rudimentares aos olhos de hoje, sendo, entretanto, o que havia de melhor para a época. Logo, seria injusta qualquer apreciação que não partisse dessa premissa. Posição diferente traz o mesmo entrevistado ao ser questionado sobre a utilização da teoria do capital humano naqueles mesmos anos de meados dos 1970. Ele reproduz a narrativa de postura crítica semelhante à de outros pesquisadores do Centro, sugerindo recusa que reforça, de forma indireta, a sensivelmente maior aproximação da instituição com as agências das Nações Unidas. Outro reforço vem da maneira peculiar com que se organizam os relatos sobre a relação com o Banco Mundial. Quando questionados acerca das relações ou influência do Banco Mundial sobre sua produção, as lembranças caracterizam-se ora pela localização de episódios de enfrentamento nos anos de 1980, ora pela negação de qualquer influência. Entretanto, se por um lado as missões ou convênios são formas mais explícitas de incorporação de determinados ideários, a difusão de ideias propriamente dita é bastante mais fluida e de identificação muitas vezes difícil. O Banco Mundial, diferentemente da Organização das Nações Unidas, apareceu identificado, entre os pesquisadores mais antigos atuantes no CNRH, em Brasília, como a instituição portadora das doutrinas com as quais eles não concordavam: a de uma economia de caráter liberal ou de tratamento redutor das questões sociais, o que justificava sua resistência.

“Isso não é só no IPEA, não. Eles [profissionais das missões do Banco Mundial] sempre ganhavam posições com contratação de terceiros como consultores. Com isso, tentando ultrapassar aqueles limites propriamente institucionais. Relações com certa promiscuidade. Então, na verdade, o Banco.... claro, eles nunca vão admitir isso. Eles vão dizer: ‘não, não tem nada a ver isso, não. É que o cara era muito bom tecnicamente’. Então era toda uma engenharia e não era só no IPEA, não. Em todas em que eles tinham um papel importante, financiador etc.(...) A engenharia do

“Durante seus três primeiros anos [1973-76], correspondentes à primeira fase, o projeto implementou um grande número de atividades nos campos de educação, mão-de-obra e emprego, que serviram para fortalecer a infraestrutura do sistema de planejamento de recursos humanos e para aprimorar a capacidade técnica das várias agências governamentais ligadas ao processo. (...) O plano de trabalho elaborado pelo CNRH em 1975 definia prioridades em diversas áreas complementares consequentes com as preocupações centrais do governo no que diz respeito ao desenvolvimento social”. (Doc70, s/d: 3,9). Os exemplos de prioridades vão de proposição de programas ao Conselho de Desenvolvimento Social à avaliação dos impactos das políticas econômicas sobre o social, de sugestão de mecanismos redistributivos a ações para atendimento das necessidades de grupos de baixa renda.

Banco Mundial dentro das estruturas burocráticas era dissolvente. Ela fazia todo aquele rapa-pé, missões, reuniões etc., mas era sempre por fora, sempre....” (Entrevista com Guilherme Delgado, em 18.11.2011).

O contraste com os posicionamentos de pesquisadores do Rio de Janeiro é flagrante. As críticas estão ausentes, os relatos de colaboração aparecem espontaneamente, a identificação com a doutrina do Banco é explícita.

“Em que pese o fato de que muitos pesquisadores do IPEA Rio tenham uma formação fortemente liberal. Do ponto de vista doutrinário, clássico da palavra. Chegam até discutir aspectos do papel do Estado. Deve o Estado ter função redistributiva? Ou não? Só deve equalizar oportunidade e deixar cada um se virar? [Por que você acha que o Rio tem essa característica?] Pela formação. Não há um bom economista no mundo, de mão cheia, que não seja um atomista filosófico. Não há como. O que não significa Estado nanico, nada disso. O que tem uma coisa a ver com a outra? Atomismo é filosófico, decorre do fato de que a gente acredita que o agente da história são os indivíduos” (Entrevista com Paulo Tafner, em 05.04.2010).

Assim, a respeito das formas de incorporação de ideias originadas em instituições internacionais é possível supor a existência de um quadro subjacente que mescla formas abertas de resistência, formas abertas de colaboração e incorporação involuntária mesmo por parte dos resistentes. Essa incorporação, por sua vez, não significa a adoção pura e simples de certos conceitos. A resistência ou a adoção não estão engessadas em posicionamentos *a priori*, embora muitos *a priori* se justifiquem de forma razoável pela experiência passada e presente do posicionamento daquelas instituições. A incorporação de um conjunto de ideias pode ser um processo longo, iniciado com a partilha de termos comuns, cujo significado será disputado. O que Bourdieu observa na circulação internacional de ideias como condição inequívoca para a produção de mal-entendidos – o que para o campo acadêmico é um problema grave –, nesses espaços de ideias aplicadas pode ser visto como uma condição necessária para a substituição de ideários em voga. O potencial de mal-entendido advertido pelo autor resulta do fato de que os textos circulam apartados de seu campo de produção, do contexto em que foram concebidos e, assim, ao qual estão referenciados. A interpretação do texto, pelo receptor, será feita a partir da estrutura de seu próprio campo, gerando entendimento estranho ao que o texto comporta. (BOURDIEU, 2002: 4). No caso do conhecimento entremeadado às disputas e gestões políticas, é a possibilidade de criação desse entendimento outro que permite a adoção de termos, ideias e doutrinas. O foco do Banco

Mundial sobre a pobreza nos anos de 1970 certamente é um desses casos. Seu espalhamento pelos países pobres pode ter se dado por missões, por convênios com os países, pelo já conhecido estabelecimento de contrapartidas em empréstimos, mas também pela produção de conhecimento por seu departamento de pesquisa e estudos.

Esse departamento produziu dados, informações, conceitos e análises cujos temas eram de interesse não só de seus interlocutores, mas também de seus críticos. O tempo necessário para tal processo tornar-se mais evidente deve explicar o fato de que os relatos dos pesquisadores de Brasília acerca da presença do Banco refiram-se mais à década de 1980. No caso dos pesquisadores do Rio de Janeiro, as menções são mais fluidas, talvez pela identificação e normalidade em que esse contato deve ter acontecido. Seu primeiro superintendente teria organizado o INPES à semelhança da experiência que tivera ao trabalhar no Banco (D'ARAÚJO, FARIAS, HIPOLITO, 2004: 109). Mas mesmo no INPES, a interação ainda não se dava em termos de preocupações com temas sociais, mas sim em áreas mais tradicionais de políticas de desenvolvimento e econômicas, provavelmente em função do que Pereira (2010) sugeriu a respeito do próprio Banco: apesar do investimento nos problemas sociais, o forte do Banco permaneceu por muito tempo sobre projetos de infraestrutura.

3. Planejamento, democracia e formação de uma nova agenda social (1975-1980)

3.1. Ampliação da agenda social

As crises econômicas e sociais enfrentadas pelo país em meados da década de 1970 aliaram-se às primeiras mobilizações da sociedade civil em oposição ao regime militar. A necessidade, pelo governo, de apresentar respostas aos problemas sociais cada vez mais evidentes incidiu sobre a produção do CNRH, da mesma maneira que os sinais de abertura do regime alimentava, em seus pesquisadores, a postura de identificação também com as demandas colocadas por aquela movimentação e não só com os objetivos colocados pelo governo. Em termos de produção, a comparação entre INPES (RJ) e IPLAN (DF) merece uma observação. No Instituto de Pesquisa permaneceram alguns profissionais que se dedicavam à investigação relacionada ao tema da educação e do trabalho. Posteriormente juntaram-se ao instituto pesquisadores da área de demografia, que também estabelecia pontes com o tema da força de trabalho e sua capacitação. No IPLAN, diferentemente, o *locus* da produção social

era o CNRH que, depois de transferido, passou por um processo de ampliação em termos de número de pesquisadores e em termos de abrangência temática. A comparação, assim, não é entre IPLAN e INPES - o que já significaria comparar instituições de dimensões bastante diferentes -, mas entre profissionais especializados em pesquisa sobre Recursos Humanos (e, mais tarde, em temas sociais de maneira mais ampla), no INPES e pesquisadores reunidos sob o CNRH, no IPLAN.

A afirmação de que os pesquisadores do INPES mantiveram a linha tradicional de investigação relacionada à capacitação e absorção de mão de obra está baseada na observação de sua produção no período. Considerando uma de suas mais longevas publicações (editada de 1971 até hoje), a revista *Pesquisa e Planejamento Econômico*⁴⁵, os artigos sobre políticas sociais estão circunscritos àquele campo temático. Entre os 261 textos presentes em 25 edições publicadas de 1971 a 1979, 52 artigos ou resenhas versam sobre temas relacionados às políticas e problemas sociais. Destes, 42 analisam questões de emprego, renda/salário e educação, tanto separadamente quanto os relacionando⁴⁶. Além destes, há quatro artigos sobre transporte⁴⁷ e sobre outros temas que fazem parte do que se está chamando aqui de alargamento da discussão sobre problemas sociais, com um artigo cada: taxa de natalidade, habitação, pobreza urbana, consumo alimentar, capital humano e desigualdade. Embora a publicação seja aberta a contribuições vindas de fora do IPEA, a revista se justifica como um parâmetro para este mapeamento por alguns motivos. Primeiramente, pelo fato de que os artigos publicados passaram pelo crivo dos critérios de aprovação de sua linha editorial, definida, por sua vez, por pesquisadores da instituição. Em segundo lugar, ela foi criada com a intenção de ser um veículo de divulgação das pesquisas do INPES (IPEA, 1989: 8), ainda que não exclusivamente e, finalmente, grande parte dos artigos e resenhas identificados como relativos à área social são de pesquisadores do instituto ou que com ele já tiveram contato no passado⁴⁸. Em série dedicada apenas a pesquisadores do INPES, chamada *Relatórios de Pesquisa*, encontra-se configuração semelhante. Entre 45 relatórios produzidos entre 1971 e

⁴⁵ Todos os números disponíveis no site do IPEA: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/index>. Acesso em abril de 2010.

⁴⁶ São 15 artigos ou resenhas dedicados exclusivamente ao tema emprego, 14 a renda ou salário, quatro a educação e nove que relacionam educação, emprego e renda.

⁴⁷ Diferente dos demais temas, os quatro artigos sobre transporte são de autoria do mesmo autor.

⁴⁸ Carlos Langoni, Edmar Bacha, David Goodman e Samuel Morley são alguns.

1979, 15 deles tratam de temas sociais, sendo 9 com análise específica ou combinada de questões de educação, emprego e renda. Também neste caso, os demais relatórios tratam de temas que ampliam este campo: migração, saúde e previdência, FGTS, infraestrutura urbana (2 relatórios) e meio ambiente (idem: 352-359).

A análise da produção do CNRH requer consideração maior a respeito da dinâmica da instituição. Muito provavelmente por sua proximidade com a demanda governamental e pelo fato de o tema social ter ganhado importância neste período – o que deve ter aumentado aquela demanda –, a produção do Centro parece não se encontrar organizada, em sua totalidade, de maneira contínua ao longo do tempo⁴⁹. Não há, ainda neste período, revistas ou linhas de publicação que reúnam seus textos. A própria produção, por sua vez, parece abranger mais do que artigos e pesquisas, compreendendo também pareceres, materiais didáticos, organização de dados levantados, projetos de intervenção. Foi dito, em entrevista para esta pesquisa, que a cultura de organização da produção em artigos ou mesmo a produção direcionada para fins de publicação é algo mais recente, não existindo na época do CNRH. Assim, em publicação comemorativa dos 25 anos do IPEA dedicada à reunião de toda a produção da instituição ao longo de sua existência (IPEA, 1989), os materiais resultantes do trabalho do CNRH foram organizados tanto em função do tipo de publicação (seriados e não seriados, documentos, documentos de trabalho, relatórios técnicos, textos para discussão) quanto por sua área temática (educação, mão de obra, informações sociais). Como tema e tipo de publicação foram postos lado a lado e não um como subdivisão do outro (entre os seriados, os dedicados à educação, por exemplo, ou, dentre os que trabalham com educação, seriados, não seriados, documentos de trabalho etc.), a leitura da lista de materiais considerou toda a produção relacionada entre aqueles anos indistintamente, uma vez que o interesse aqui é pelos temas abordados nesse período e não pelo meio de sua divulgação.

Foram produzidos entre 1970 e 1979, 158 documentos. De maneira geral, a predominância de trabalhos relacionados à tradição original do instituto, de pesquisa sobre recursos humanos, assemelha as produções do INPES e do CNRH. Um olhar mais pormenorizado, entretanto, revela algumas peculiaridades desta última. A primeira delas

⁴⁹ Essa percepção consolidou-se ao longo da pesquisa quando, ao comparar listas de documentos produzidos, em diferentes fontes, eram encontrados documentos distintos. A opção, neste ponto, foi a utilização do número especial, em comemoração aos 25 anos do IPEA, do periódico *Literatura Econômica* (IPEA, 1989) em detrimento, por exemplo, de relatórios de atividades. Tanto em função do período abrangido, quanto por ser registro oficial resultante de esforço de toda a instituição com o fim específico de compilação da produção do instituto.

apenas reflete a história da instituição ao mostrar uma divisão entre os documentos: com duas exceções, aqueles com data anterior a 1972 tem a cidade do Rio de Janeiro como o local de publicação. Os datados de 1973 em diante, a cidade de Brasília. Essa característica adquire importância na medida em que se considera que a ampliação institucional e temática a que fazemos referência está relacionada com a transferência da sede do CNRH para o Distrito Federal. O esquema a seguir ajuda na apreensão dessa variação:

Excetuando-se o que reunimos sob a denominação de documentos internos (relatórios de atividades, levantamentos bibliográficos, metodologias de organização dos processos de trabalho) em ambos os períodos, os documentos produzidos na área de educação e trabalho aparecem em maior número. No entanto, quando consideramos documentos que propõe a análise do tema trabalho aliado a algum outro tema, vê-se um desdobramento no segundo período: além do trabalho relacionado ao tema da educação, sua articulação também com o tema da renda. A ampliação temática é perceptível também quando, além dos trabalhos no campo de educação e trabalho, a abrangência sobre outras áreas de discussão, pelos documentos do primeiro período, é discreta referindo-se um ao tema da previdência (que inclusive poderia ser considerado como parte daquele conjunto) e um sobre a participação da mulher no processo de desenvolvimento. No segundo período, há sensível extensão: são dois dedicados ao tema da previdência, sete ao tema da migração e 18 documentos que tratam de temas diversos e novos (no geral, um documento para cada tema, como população rural, saúde, participação social, associações comunitárias). Entre esses 18 documentos, cinco

assemelham-se entre si no sentido que interessa a esta discussão: mencionam, explicitamente, o termo social, relacionados a diagnóstico (1), política (1), indicadores (1) e planejamento (2). Finalmente, mesmo em trabalhos voltados para aquelas áreas mais tradicionais, a abordagem de alguns deles acrescenta novidades ao tratamento anterior. Ao lado de trabalhos sobre custos na educação, sobre o potencial de absorção de trabalhadores em determinados setores da economia ou análise de escolaridade de dada categoria profissional, representativos do tipo de estudo que relacionamos às origens do CNRH, aparecem trabalhos sobre planejamento educacional participativo, programas de apoio a cooperativas ou educação ambiental.

A ausência de alguns temas (como transporte, saneamento, nutrição), entretanto, reforça o relato de pesquisadores a respeito do Centro não ter orientação para publicações, revelando a incompletude de levantamentos desse tipo e indicando que o registro da relação entre a instituição e o governo está com os atores nela envolvidos. Neste período, funcionava o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), criado após o II PND, e dois importantes programas de governo desse período tiveram participação intensa de pesquisadores do CNRH, o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS) e o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN). Conhecer uma destas experiências, portanto, permite conhecer a face da atuação do CNRH não revelada pelas publicações.

O CDS, o PIASS e o PRONAN foram as experiências mais mencionadas pelos pesquisadores como fundamentais nesse período, menção que encontra apoio na literatura (DRAIBE, 1994; CAMPINO, 1985). O Conselho de Desenvolvimento Social era um órgão de assessoria ao Presidente da República no que dizia respeito a políticas sociais e reunia ministros de áreas relacionadas⁵⁰. O PIASS tinha como objetivo implementar uma estrutura básica de saúde (como postos de saúde e sistemas de abastecimento de água) em cidades com menos de 20 mil habitantes no nordeste do país. Sua existência é correntemente citada como a base para construção do atual Sistema Único de Saúde. O PRONAN era um programa que reunia diversas ações de enfrentamento do problema da fome no país, buscando aliar às tradicionais distribuições de alimentos, medidas de incentivo a pequenos produtores e educação em saúde. O Conselho e os dois programas carregam a marca da priorização, afirmada pelo governo, aos problemas sociais. O primeiro por ter sido criado como contraparte do também recém-criado Conselho de Desenvolvimento Econômico. A

⁵⁰ Compunham o Conselho de Desenvolvimento Social: o Ministério da Educação e Cultura, o Ministério da Saúde, o Ministério do Interior, o Ministério do Trabalho e o Ministério da Previdência e Assistência Social. O secretário geral do CDS era o Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

mensagem era de que política social e política econômica teriam o mesmo peso. Os programas, por reunirem ações dedicadas abertamente à população pobre.

A novidade fica ainda mais evidente no caso do PIASS. Com objetivo de levar estrutura de saúde básica para municípios pobres, colocava uma área setorial tradicionalmente universal a serviço de um grupo específico da população. No caso do PRONAN, embora ele também fosse uma ação da mesma área setorial de saúde, seu campo de atuação sempre estaria sujeito a referências a ações filantrópicas, existentes no Brasil desde longa data. Diferentemente do PIASS, às tarefas oficiais do PRONAN subjazia a missão de descolar-se desse parentesco incômodo, o que fazia colocando o problema da fome (ou da desnutrição, do déficit alimentar como se dizia então) como um problema de saúde pública. Neste momento, a pobreza está representada pelas consequências que ela acarreta sobre a forma de vida de grupos de baixa renda. Nesse sentido é que o então ministro da saúde (1974-1979), Paulo de Almeida Machado afirma que *“o maior responsável pelos problemas de saúde é o subdesenvolvimento, é a pobreza, é a ignorância”* (Revista Veja, 4/5/1977 apud <http://cpdoc.fgv.br/acervo/arquivospessoais/consulta>)⁵¹.

A despeito disso tudo, ao final da década de 1970 o Brasil não havia cumprido a promessa de “resgate da dívida social”. Os movimentos sociais, as mobilizações sindicais, a expectativa em relação ao processo de abertura tornavam-se mais intensas e mais insistentemente incidiam sobre os pesquisadores da área social do IPEA.

“Havia discursos na época da ditadura, fantásticos na área social. Absolutamente legitimadores. Havia na década de 70, um presidente do IPEA que dizia: ‘na área econômica eu tenho a direita. Na área social, eu quero a esquerda’. Ele dizia isso. A esquerda era competente pra produzir discurso legitimador. (...) As propostas não eram falsas no sentido de que nós não acreditássemos nelas. Isso principalmente década de 70, quando a gente ainda tava nessa fase dos PNDs e tudo o mais. Aquilo era o que a gente acreditava que devia ser. Mas a gente tinha absoluta certeza de que aquilo não tinha sido incorporado no documento porque o Estado brasileiro, os governantes de plantão aceitassem aquilo. Aquilo tava sendo incorporado porque precisavam dar uma... digamos, uma estampa, uma estampa social pra uma proposta que no mais das vezes tinha intenção de execução daquilo. Isso não foi só na ditadura. (...) Depois, quando você vai para o momento da execução da política, isso se configura. Quer dizer, você tem um discurso, mas não tem nenhuma consequência na alocação de recurso, nas estratégias das

⁵¹ Accessus – Documentos de arquivos pessoais, verbete: Paulo de Almeida Machado. Acesso em julho de 2011.

políticas que são implementadas, que corresponda àquele discurso. Isso que eu chamo de discurso legitimador” (Entrevista com Beth Barros, em 02.02.2010).

“Na época, o choque do petróleo, assim como os problemas distributivos decorrentes do crescimento acelerado dos anos 70, apontavam a necessidade de uma reinterpretação quanto aos rumos futuros do país. De acordo com a proposta do INPES, essa reinterpretação deveria ter como ponto de partida a atribuição de maior ponderação política aos objetivos de redistribuição de bem-estar. Tal pensamento foi resumido em dois Documentos de Discussão Política Econômica, considerados ‘especiais’, e distribuídos para discussão restrita aos altos escalões governamentais. Entretanto, por razões ainda hoje não inteiramente esclarecidas, um deles acabou sendo divulgado através da imprensa, dando origem a reações bastante negativas por parte das autoridades da época”. (IPEA, 1989: 9,10)

Aparentemente, o sentimento social de uma presença excessiva do Estado pressionava a instituição a mudar seu posicionamento, o que era feito também segundo sua história e peculiaridades. De cada lado, a radicalização de seus posicionamentos mais característicos: a postura independente que se transfigura em militância política, de um lado, e a assessoria que se ensimesma numa quase conversa ao pé do ouvido junto aos altos escalões.

Em março de 1979, João Batista Figueiredo assume a presidência da república no lugar de Ernesto Geisel com a incumbência de realizar a abertura do regime. Depois de uma década à frente do Ministério do Planejamento, Velloso deixa o cargo e é substituído por Simonsen (que viria a ser substituído por Delfim Netto apenas cinco meses depois). A saída de Velloso é um dos marcos do início de um processo de declínio do IPEA. Não exclusivamente por ele, muito embora isso deva importar muito. Mas principalmente pelo contexto em que essa saída se deu.

3.2. CNRH e a elaboração do II PRONAN

O primeiro aspecto a considerar a respeito do II PRONAN é o fato de ter havido um “primeiro” PRONAN. Em 1972, o governo Médici criara o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, INAN, como autarquia do Ministério da Saúde e que ficaria responsável pela execução do I PRONAN. No entanto, a primeira fase do instituto e do Programa não foi bem sucedida. A legitimidade do órgão junto à comunidade profissional atuante no campo da nutrição estava desde o início comprometida, em função da indicação de um diplomata de carreira, e não de um especialista no assunto, para sua presidência. Sob a vigilância dos

profissionais da área, o instituto não resistiu à sua reação negativa diante da campanha “Nutrição é desenvolvimento”. Dispendiosa e com grande divulgação em rádio e televisão, a campanha fazia parte de uma das linhas do PRONAN relacionada à educação alimentar (L’ABBATE, 1982: 121). Sendo uma das linhas em que se via a possibilidade de superação de práticas meramente assistencialistas de suplementação alimentar (como campanhas de doação de alimentos ou distribuição de leite em escolas), rapidamente os profissionais da área perceberam que a campanha nada tinha de educação junto ao público preferencial dos programas de nutrição. Com críticas estampadas nos jornais, o instituto tornou-se símbolo de uma ação demagógica do governo, num momento em que os problemas sociais estavam sendo explicitados, ameaçando a euforia em torno do crescimento econômico.

A exposição e análise por L’abbate (1982) da cobertura jornalística recebida pelo INAN e pelo PRONAN mostram como o anúncio de sua criação pelo governo buscava responder às críticas à política econômica, colocando problemas sociais - a desnutrição, nesse caso - como resquícios do passado subdesenvolvido que estava sendo superado pelo crescimento da economia. A ênfase nesse argumento – a criação do Instituto foi anunciada como um “projeto-impacto” no feriado de 12 de outubro de 1972 – gerou reação de igual intensidade quando as críticas à campanha “Nutrição é desenvolvimento” começaram a se avolumar. Muitas delas estavam centradas na afirmação de que, na realidade, o poder aquisitivo era determinante sobre a qualidade da alimentação da população, e não apenas seu conhecimento a respeito do assunto, reavivando o tema da concentração de renda que o governo tentava deixar para trás (IUNS, 1989; VALENTE, 1989). Também não houve grandes notícias a respeito do falecimento de Josué de Castro⁵², em 1973, exilado pelo regime em Paris e referência pioneira dos estudos sobre a fome no país (ABRAMOVAY, 1985: 12). A perspectiva social pela qual Castro tratava o problema da fome havia sido substituída pela perspectiva técnica e predominantemente biológica do debate sobre nutrição. Enquanto isso, o episódio da campanha lançou o Instituto numa crise que culminou com a demissão de seu presidente e a instauração de uma Comissão de Inquérito pelo Ministério da Saúde. Nela foram constatados problemas como o excesso de gastos em propaganda, a composição do órgão (apenas sete nutricionistas entre 200 funcionários) e os altos salários, na avaliação do Departamento de Administração Pública (L’ABBATE, 1982: 123). O Instituto, então, entrou

⁵² Autor de *Geografia da Fome*, de 1946, considerado o primeiro estudo brasileiro a respeito da fome como problema social, político e econômico, distanciando-se das interpretações malthusianas do problema.

em fase de reestruturação, com a nomeação de um novo presidente (agora um especialista da área, professor da Universidade Federal de Pernambuco, Bertoldo Kruze Grande de Arruda) e execução de alguns de seus programas em caráter emergencial. Para essa reestruturação, o CNRH foi acionado.

Segundo relato do professor Bertoldo Kruze⁵³, em dezembro de 1974 um seminário realizado em Brasília discutiu a experiência do PRONAN e teve, entre suas resoluções, a indicação de formação de um grupo multidisciplinar que deveria ficar encarregado da formulação do II PRONAN. Ele deveria reunir técnicos recrutados pelo INAN, pelo IPEA e professores universitários. O CNRH havia acabado de se dividir e criar a área de saúde, que, firmando convênio com o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, abriu processo seletivo para formar a nova equipe. No trabalho conjunto entre CNRH e INAN, não havia menção ao malogro da experiência anterior. Mesmo os profissionais do INAN contratados para a empreitada eram novos. O que havia era *“a preocupação em fazer uma coisa politicamente mais avançada”, “enterrar aquele passado e começar uma coisa do zero. E foi por isso que fizeram com o IPEA, todo um grupo jovem da área, então, era uma linha de mudar aquilo tudo”* (Entrevista com Anna Peliano, em 16.11.2011). No entanto, é razoável supor que houvesse preocupação por parte do governo em diferenciar a segunda tentativa de investimento em programas de alimentação. A menção a essa necessidade está na apresentação do II PRONAN, pelo então ministro da saúde, Paulo de Almeida Machado. Ele afirma ser preciso *“reconhecer o desempenho do INAN, órgão que há dois anos se debatia em violenta crise e cuja recuperação e capacidade ficou patenteada na sua participação lúcida e eficaz em todas as etapas de elaboração do II PRONAN”* (Doc 66, 1976: s/p.).

L'abbate chama a atenção para dois novos elementos que aparecem nesse processo: a predominância do discurso técnico especializado e a insistência do governo em afirmar que o órgão e suas ações seriam estabelecidos em diálogo com a sociedade civil. Ambos remetem ao envolvimento do CNRH na elaboração do II PRONAN. Era dito que o INAN abria suas portas às universidades e, do lado do governo, de alguma forma o CNRH também o fez. Foi dessa maneira que o CNRH recrutou novos pesquisadores com alguma experiência numa área que era nova no Centro. A importância da competência técnica, por sua vez, se dava pela premência – imposta de forma mais decisiva pelo fracasso do I PRONAN - de garantias de

⁵³ O professor Bertoldo Kruze Grande de Arruda aceitou dar seu relato a respeito da experiência do II PRONAN, quando na presidência do INAN, respondendo por escrito a uma sequência de questões.

que a política fosse, de fato, desenvolvida e suplantasse a mácula do passado. Como parecia saber o ministro Velloso, “*se a motivação da sociedade, num certo período, é complexa, complexa tem também de ser a motivação do Governo, principalmente numa fase de abertura política*”. (VELLOSO, 1986: 337).

Segundo registros da época, a estratégia deu resultados, na medida em que avaliações a respeito do programa mencionavam algum sentido de evolução na comparação do I com o II PRONAN (TADDEI, 1983: 49) e em que havia clima de otimismo em relação às alegadas mudanças no Instituto (L’ABBATE, 1982: 126). Essas manifestações de boa vontade em relação ao novo programa podem ser melhor entendidas quando se considera a semelhança entre as falas dos especialistas fora do governo e dentro dele, o que ocorreu, ao menos em parte, em função da incorporação dos primeiros a ele. Nas palavras do professor Bertoldo, a inovação do grupo foi o trabalho da concepção de desnutrição “*como um problema social*”, entendimento que, na realidade, já vinha sendo gestado, a despeito de situações e condições que podiam levar a enfraquecê-lo. No ano de 1974, uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF) havia divulgado informação importante para o debate sobre nutrição no Brasil: a de que o déficit alimentar enfrentado por famílias pobres brasileiras não era proteico ou vitamínico (relacionado à qualidade da alimentação), como se costumava afirmar, e sim calórico (relacionado à quantidade da alimentação). Nas palavras de um entrevistado, “*descobriu-se que não é que o pobre comia mal, ele comia pouco*”. Essa perspectiva ecoava as críticas à ênfase na questão da educação, também bastante importantes desde o I PRONAN e presentes na concepção geral do II PRONAN.

O II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição apresentava seus principais fundamentos a partir do contraste com características do que chamava de “*programas nutricionais ortodoxos*” (Doc66, 1976:2). A tradicionalmente baixa cobertura, dizia o II PRONAN, seria substituída por uma mais abrangente por meio da consideração não apenas de “*grupos biologicamente vulneráveis*” (gestantes, nutrízes e crianças em idade pré-escolar), mas também de trabalhadores, por meio de estímulos a programas de alimentação por empresas. A atuação também tradicionalmente restrita às áreas de saúde e educação seria ampliada de modo a envolver a rede de assistência existente (como da LBA, do INPS), ministérios (Planejamento, Saúde, Previdência e Assistência Social, Trabalho, Agricultura e Educação e Cultura) e entidades como SESI, SESC, sindicatos e empresas (Doc65, 1976:

3,4). O problema da renda era explicitado na menção à importância de fornecer alimentação adequada ao trabalhador e no apoio ao pequeno produtor. No que se refere ao trabalhador, a justificativa ainda era centrada na preservação e manutenção da produtividade, embora já não se falasse mais em “mão-de-obra” ou “recursos humanos”⁵⁴. Acrescentava-se ao problema da produtividade, entretanto, a “repercussão social” da desnutrição do adulto: “*a diminuição ou supressão de seus rendimentos afeta decididamente a capacidade de sobrevivência do grupo familiar*”. (Doc66, 1976:13). Sobre o apoio ao pequeno produtor, havia o diagnóstico, na época, de que a expansão da produção para exportação, combinada à perda do poder aquisitivo do trabalhador urbano, prejudicava as unidades familiares de agricultura. O II PRONAN propunha, assim, a compra de alimentos para programas de distribuição de alimentos do governo por uma única instituição estatal, de forma a estimular a pequena produção, fortalecer e criar cooperativas (Doc66, 1976: 4,8; PELIANO, 2010: 29). O que se via, então, era uma intensificação de elementos do discurso crítico que emanara de setores sociais nos anos anteriores. Se essa característica não passou despercebida pelos cuidados de um regime ainda autoritário, por outro também parece ter tido seu eventual risco calculado.

Nas histórias sobre o processo de elaboração do Programa, aparecem com mais nitidez os pequenos enfrentamentos entre representantes do governo e os técnicos da instituição.

“Até me lembro de uma vez chegar alguém do Ministério, da presidência e falar: ‘ah, mas não podia tirar essa parte da agricultura?’. (...) E o Eduardo [Kertesz, coordenador da área de saúde do CNRH] falou: ‘sem pequena agricultura não tem programa, a gente não vai fazer’. Era nessa linha. ‘Porque é nisso que a gente acredita. A distribuição de alimentos é emergencial’. A gente já dizia: é emergencial, transitório, enquanto não se resolvem problemas estruturais” (Entrevista com Anna Peliano, em 16.11.2011).

“(...) e a gente punha aquela coisa da renda em uma porção de partes do texto, porque depois o texto ia e voltava meio censurado, mas a gente repetia em todos os lugares e acabou saindo” (idem).

Um exemplo comumente citado é a rejeição à palavra “fome”, pelo governo, que a substituiu por “desnutrição”. As ênfases distintas sobre uma resolução via educação, de um lado, e, de outro, via distribuição de renda são outro exemplo. No primeiro caso,

⁵⁴ A expressão “recursos humanos” aparece quando se trata da necessidade de formar e capacitar profissionais para o atendimento de grupos atendidos pelo Programa e pelos serviços públicos. Esses profissionais são os “recursos humanos” e, entre os atendidos, os trabalhadores.

aparentemente a nomenclatura oficial prevaleceu, mas no segundo, o sentido social do problema vinha ganhando força, numa oscilação de discursos e noções que reproduz, ainda que num nível muito específico e numa situação muito particular, os embates que resultam na adoção de um ou outro ideário. Pode-se, ainda, levantar a hipótese de que a tolerância em relação à abordagem da renda por parte do governo tenha se dado por sua relação com a temática da agricultura familiar que, naquele período, como vimos há pouco, estava sendo introduzida em países pobres pelo Banco Mundial. Isso não significa dizer que tenha havido alguma forma de imposição desta noção pelo Banco, muito embora seja fato conhecido que, se necessário, imposições ou retaliações não sejam práticas descartadas por instituições como ele (FINNEMORE, 1997). Mas, nesse caso, é interessante observar o fluxo das ideias e como esse fenômeno é importante na produção de um discurso. De um lado, havia posições verbalizadas por atores presentes no debate nacional. Por outro, havia também canais de permeabilidade entre o governo e o Banco. Na época, o Banco Mundial mantinha uma missão no INAN. Havia atores proeminentes no Instituto que desempenhavam, também, o papel de consultores do Banco para assuntos de nutrição no Brasil. São formas de contato que proporcionam a difusão de ideias e abordagens, inspiram formas de tratar e discutir problemas. É curioso, por exemplo, que no texto do II PRONAN, apesar da resistência ao termo “fome” ou ao tema da pobreza, seja possível encontrar a também então recentemente desenvolvida noção de “pobreza absoluta” em uma passagem, noção presente também no II PND. Em ambos documentos, a menção é única, solitária, pontual.

Uma vez encerrado o momento da construção do programa, seu conteúdo se difunde por variados meios, encontra ainda outros conjuntos de noções e interesses, antes de ser adotado seja como discurso predominante, seja como abordagem válida, para determinados grupos ou a ser combatida, para outros. No caso do II PRONAN, entre o fim do trabalho dos técnicos do CNRH e seu lançamento e aprovação pelo Conselho de Desenvolvimento Social passaram-se seis meses. A manchete de um jornal brasiliense, também segundo relato, anunciava o Programa como um presente para o partido do governo, a ARENA: *“um programa social com um discurso muito prá frente que nem a oposição poderia ficar contra, porque ele era todo correto. E aí foi lançado como se fosse uma moeda para eleição. Você vê, totalmente avesso ao que a gente tinha pensado”* (idem).

Independente dos resultados de execução do programa, essa experiência revela a importância do discurso nas relações estabelecidas em torno de uma política. Assim como a

resistência, a expectativa de grupos próximos a um núcleo formulador e/ou executor de uma ação de governo – grupos que podem ser determinantes na recepção social dessa ação, como acadêmicos, especialistas, jornalistas - envolve reconhecimento da competência de determinados personagens nela envolvidos, reconhecimento que passa também pela partilha de alguns elementos como campo de formação, trajetória profissional e discurso comum. Este parece ter sido o caso do INAN e do II PRONAN. Se o CNRH contribuiu com o Programa nesse sentido, é possível ver nesse caso o embrião desse tipo de consciência. Não deve ser por acaso que tanto os ministérios foram compondo equipes cada vez melhor formadas academicamente, quanto o próprio IPEA tenha passado a ser fornecedor desse tipo de profissional para a Esplanada. Se não inventou a prática, pode-se afirmar que, pelo menos, o IPEA normalizou-a, estabelecendo um canal institucionalizado para a obtenção dos meios necessários para essa elaboração.

Capítulo II. Transformação e crise na “década perdida”

A estagnação econômica ocorrida nos anos de 1980 levou a que fossem chamados de década perdida. Observadores atentos a outras esferas, no entanto, já apontaram o exagero da classificação, lembrando que no plano político, por exemplo, muitos eventos importantes se desenrolaram nesses anos. Sobre o IPEA, talvez uma terceira descrição. Num olhar distanciando, tratou-se de momento de declínio do instituto: perda de prestígio, de função, de identidade, de condições materiais. Esse movimento lento e contínuo, entretanto, é composto por muitos pequenos movimentos e episódios. A identificação desses pontos temporalmente mais detidos sob o movimento de mudança mais geral explica que noções de transição apareçam em referência a diferentes momentos da década abordada. Além dos ritmos distintos em que ocorrem os processos de democratização e liberalização (aquele se desenvolvendo mais rapidamente que este⁵⁵), ambos são aqui tratados do ponto de vista de terceira temporalidade: a institucional, mais lenta que a dos outros dois, em seu exterior. No interior do instituto, os movimentos e episódios de transformação revelam o engajamento dos profissionais em transformá-lo, recuperá-lo e, por fim, quando do agravamento de sua fragilidade, salvá-lo. Essa luta interna se faz a partir de leituras do momento histórico pelo qual passava o país. Redemocratização, eleições, crises política e econômica. Documentos produzidos nesses dez anos trazem, muitas vezes, ao lado do diagnóstico negativo, a dúvida sobre a durabilidade da incerteza e de suas causas, bem como o vislumbamento de possibilidades e oportunidades de recuperação. A leitura dos relatórios de atividades do INPES e do IPLAN até 1985 em nada denuncia que a instituição estivesse sofrendo reveses em função de mudanças no cenário nacional. Única exceção é o relatório de 1982 que menciona a crise da dívida e suas consequências para a estratégia econômico-social do governo. Mas ainda assim, tratava-se, segundo aquele documento, apenas de adequar os planos à nova realidade e, assim, adequar, também, a instituição às novas demandas do governo.

No que se refere ao CNRH, a continuidade também se observa. Mais do que isso, é possível identificar uma continuidade não meramente temática, mas de aprofundamento do debate iniciado em fins da década anterior. A ideia de construir uma noção de política social

⁵⁵ Sobre os movimentos de democratização e liberalização, trata-se de menção rápida à leitura mais apurada desenvolvida pelo professor Brasília Sallum.

que orientasse a elaboração de programas e ações integrados num sistema de proteção manteve-se presente na produção do Centro, ganhando novos matizes. Assim sendo, o IPEA não sofreu de imediato ou de forma homogênea os efeitos dos eventos políticos e econômicos de seu contexto, dando sequência até mesmo a atividades que vinham perdendo força e relevância fora da instituição, como aconteceu com a elaboração de planos de desenvolvimento ou de proposições para a área social.

A conclusão do processo de transição democrática em 1985, por outro lado, foi, em muitos sentidos, um marco na vida da instituição. Deste ano aos primeiros anos da década seguinte, o IPEA experimentou o declínio agudo de sua efetividade e as formas pelas quais se manteve vivo revelam também as faces de sua transformação.

Este capítulo analisa esse período seguindo a mesma divisão. Detém-se, inicialmente, sobre a primeira metade da década, momento em que o INPES passa por transformações internas e explicita sua proximidade com centros de decisão política por meio de sua assessoria em duas questões centrais para o governo de então: a crise energética e a crise da dívida. No mesmo período, o CNRH absorve questões colocadas pelo momento de abertura política e tematização dos problemas sociais por meio da perspectiva dos direitos, buscando incorporar a seu trabalho de assessoria ao governo, as demandas da sociedade civil. A renovação da Associação de Funcionários do IPEA é apresentada como momento singular e representativo desse cenário interno de mudança. Em seguida, o foco recai sobre a segunda metade da década, quando a crise institucional torna-se mais aguda e o IPEA tenta adaptar-se ao contexto social e político que, por sua vez, também está em transformação. Em 1986, o CNRH é extinto e dividido em coordenações. Sucedem-se episódios de esperança e de frustrações nos planos econômico, político e no interior da própria instituição. Em função dessa oscilação, os documentos de governo, de cuja elaboração participou a equipe de pesquisadores da área social do IPEA em Brasília, estão analisados em dois itens separadamente. Do ponto de vista do conteúdo, trazem semelhanças, mas seus contextos os fazem distintos: no cenário pós-1987, o discurso politizado dos direitos, característico do período de transição, é apropriado e esvaziado de tal forma que, quando promulgada a Constituição Federal, pouco sobrava dele. A despeito de algumas conquistas, o que se concretizou ficava muito aquém do que se acreditava possível. No plano das ideias, o desgaste do universo de referências das noções de direitos sociais abria espaço para a emergência de

outras formas de pensar a desigualdade e os problemas que a circundavam. Nesse cenário é que o tema da pobreza começa a ganhar espaço.

1. Indivíduos, instituição e contexto: diferentes crises, diferentes efeitos (1980 – 1985)

Em 15 de março de 1979, o presidente Ernesto Geisel é substituído pelo general João Batista Figueiredo. Como de praxe, mudanças ocorrem também nos ministérios do Planejamento e da Fazenda: João Paulo dos Reis Velloso é substituído por Mário Henrique Simonsen, que deixara a Fazenda assumida, então, por Karlos Heinz Rischbieter. Simonsen ficou pouco tempo no cargo. Enfrentando forte resistência de outros ministros a um “*programa macroeconômico bastante rígido e restritivo*” (D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 191), foi substituído cinco meses depois por Antônio Delfim Netto. Gera controvérsia a avaliação de que Delfim não gostava do IPEA. Para alguns de seus pesquisadores, isso não era segredo (idem: 90, 165⁵⁶). Para outros, é possível que o ministro tivesse objeções, mas recorria à instituição a seu modo, o que costuma ser dito como expressão de um reconhecimento, por Delfim, da competência de seus técnicos (ibidem: 47, 191)⁵⁷. A existência de interpretações distintas para o fato – se Delfim gostava ou não do IPEA, se acabaria com ele ou não – coloca em foco o caráter personalista da instituição, isto é, a importância que determinados indivíduos (ou, de maneira mais genérica, certas trajetórias individuais e suas características) assumem na memória coletiva do instituto. A partir dos anos de 1980, essa característica institucional torna-se mais evidente pelo fato de que as transformações do ambiente externo ao IPEA passam a traduzir-se em instabilidade para ele. Conhecer esse traço interno permite compreender melhor as formas pelas quais são criados canais de relação com a dinâmica desse cenário.

⁵⁶ Francisco de Almeida Biato e Hamilton de Carvalho Tolosa, respectivamente.

⁵⁷ Arthur Pinto Ribeiro Candal e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, respectivamente. Em vídeo realizado pelo próprio IPEA, em comemoração aos seus 25 anos, Delfim Netto é perguntado se teve intenção de acabar com o IPEA, quando ministro, conforme se ouvia dizer. Sua resposta jocosa mantém a questão aberta a especulações: “*Eu não pensei em acabar com o IPEA. Aquilo gerava emprego pros economistas. Era uma coisa trágica, eu não ia fazer isso com os economistas. (...) Uma coisa importante, os economistas do IPEA ou uma boa parte dos economistas do IPEA, na minha opinião, tinha uma visão distorcida da realidade. E nunca me incomodei com isso. Eles produziram livremente. Nunca nenhum deles recebeu de mim a menor instrução ou a menor observação. Eu lia os documentos e frequentemente me divertia*”. (IPEA 25 anos, 1989, parte 3 – vídeo disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=h6-hBdV-bgk>, acesso em novembro de 2011).

A importância do *status* pessoal dos pesquisadores está presente em todos os níveis da instituição, como, ademais, deve valer para os mais variados tipos de organização. Por ser um instituto de pesquisa, de geração de conhecimento, os títulos acadêmicos são exemplos de ativos extremamente importantes para essa avaliação. Menos específicos a seu campo de atuação, a rede de relações e os postos ocupados no governo também aparecem como elementos distintivos que perpassam as interações mais cotidianas no interior do instituto. Mas há alguns personagens na história do IPEA a quem, por assumirem posição particular em momentos especialmente importantes, é conferido *status* igualmente singular. Os indivíduos que identificamos nesse tipo de posição são invariavelmente ministros e presidentes do IPEA⁵⁸. Não se trata apenas da posição de poder inerente a esses cargos, visto que há presidentes e ministros que não assumem esse lugar especial na memória institucional. A substância desse *status* peculiar também não é mais apenas pessoal, mas se constitui pela maneira como uma atitude ou um feito, em dado cenário, é apreendido em narrativas que são reproduzidas por diversos pesquisadores em termos semelhantes. A repetição acaba por definir e cristalizar o lugar ocupado por esses personagens. São figuras menos ou mais longevas na história da instituição, sendo o fator tempo elemento relevante no processo de cristalização desses personagens como tais.

Os ministros emblemáticos dessa construção de figuras, poderíamos assim chamar, históricas são os ministros do Planejamento Roberto Campos e Delfim Netto. Eles assumem, cada um a seu modo, esse lugar de personalidades ímpares como determinantes externos da vida da instituição, na medida em que o nascimento do IPEA se justifica pela assessoria ao ministro. A sucessão de ministros do Planejamento é, por isso, tema importante para o instituto, recolocado sistematicamente. Campos é o autor da ideia de um escritório de pesquisa econômica aplicada. Foi ele, segundo a narrativa consensual, quem passou a missão de estruturar a nova instituição a João Paulo dos Reis Velloso. Delfim Netto representa a

⁵⁸ Seria possível, esta é uma hipótese não confirmada, identificar processo semelhante ao descrito aqui para ministros e presidentes do IPEA, com relação a pesquisadores. Mas a investigação para sua verificação demandaria muito mais fôlego de trabalho de campo do que o existente para esta pesquisa, por trata-se de uma dimensão mais reduzida de investigação. Seus resultados, por outro lado, provavelmente iluminariam questões interessantes a respeito das relações mais detalhadas entre pesquisadores, na medida em que seria o caso de conhecer suas percepções em relação a pares que tiveram trajetórias ao mesmo tempo próximas, mas diferentes das suas. Alguns pesquisadores parecem ter se destacado, ao longo da história da instituição, no sentido de assumirem lugar diferenciado na memória dos pesquisadores e histórias contadas por eles. Tratando-se de pesquisadores que viraram ministros ou que assumiram postos de poder em instituições internacionais, são lembrados, muitas vezes, para afirmar a competência da casa de forma geral.

quebra da posição, aparentemente tida como certa até então, de hegemonia do IPEA, quando se tratava de assessoria à tomada de decisões. Delfim sucede ministros que construíram e cultivaram aquela postura⁵⁹. Esses personagens estão no centro de explicações e interpretações de mudanças ou acontecimentos marcantes na história da instituição. Episódios de desligamento de pesquisadores – tema mobilizador dos profissionais até hoje – tendem a ser explicados nesse sentido.

“[A saída do Arlindo está ligada à transferência do Centro do Rio para Brasília?] Não, acho que o Arlindo brigou lá com o Velloso. (...) acho que por conta da aproximação dele com o Roberto Campos, ele se achava um pouco acima da autoridade do Velloso. Acho que foi questão de vaidades pessoais” (Entrevista com Claudio Salm em 02.11.2011)⁶⁰.

“A impressão que tenho é que ele posava como pessoa do grupo do Delfim, mas nunca foi um insider, mesmo porque tinha um pé muito forte na academia. Delfim não tinha nenhuma apreciação pelo Ipea e fez tudo o que pôde para atrapalhar a vida da instituição. Mas era correspondido, porque o Ipea também não tinha qualquer apreciação por ele. Talvez por isso o Luiz Paulo tenha demitido seis pesquisadores de uma vez só, pessoal que era do meu tempo” (Hamilton de Carvalho Tolosa em D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 165)⁶¹.

A reconstrução dos fatos se dá a partir das relações ou posicionamentos que tais figuras centralizavam. Suas características são invocadas para organizar a releitura dos

⁵⁹ Embora o ministro Delfim seja o mais lembrado sobre isso, reportagem a Folha de São Paulo registra depoimentos de que Mário Henrique Simonsen, antes de Delfim, já suscitava a mesma sensação de desprestígio nos pesquisadores do IPEA: “Iniciado o governo Figueiredo, tão logo assumiu o Planejamento o então ministro Mário Henrique Simonsen, interpelado sobre o que faria com o IPEA, respondeu seco: ‘Nada’. E devolveu a pergunta: ‘Vocês acham que vou alimentar um bicho para me engolir?’.” (§) Durante toda sua administração, Simonsen tratou o IPEA com o mais absoluto desprezo. Segundo alguns informantes, jamais teria pedido o que quer que fosse ao órgão, dotado de especialistas dos mais diferentes setores (indústria de base, insumos básicos, agricultura, saúde, recursos humanos, energia, comércio exterior, emprego e salário, orçamento etc.). (§) E iniciaram-se as demissões. Umas compulsórias, outras voluntárias.” (FSP, “PMDB pode ter recorrido aos dados do IPEA”, s/p., 05.09.1982). Agradeço a José Hamilton Bizarria pela reportagem, retirada de seu arquivo pessoal.

⁶⁰ Percepção sobre o desligamento do secretário-executivo do CNRH, no início da década de 1970. Sobre Arlindo Lopes Corrêa, ver capítulo 1, item 2.1.

⁶¹ O segundo desligamento envolveu seis técnicos do INPES: Alberto de Mello e Souza, Clóvis de Faro, Leila Câmara Maia, Marcos Zoninsein, Martin Oscar Smolka e Wanderly José Manso de Almeida, “(...) praticamente ¼ do quadro técnico; éramos 28 pesquisadores”. (Regis Bonelli em: D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004:76). O “ele” mencionado pelo entrevistado é Luiz Paulo Rosenberg, superintendente do INPES entre 1979 e 1982.

acontecimentos: suas erudição, idiossincrasias ou excentricidades contextualizam decisões, justificam reconfigurações nas relações e, nas narrativas em si, contornam eventuais críticas.

A relação entre esta figura externa ao IPEA - o ministro do Planejamento - e a instituição é estabelecida, por sua vez, por outra figura-chave, no sentido que estamos construindo aqui, a do presidente da instituição. Até fins dos anos 1980, o secretário geral do Planejamento acumulava o cargo de presidente do IPEA⁶². É avaliação corrente que esse acúmulo contribuía para a força do instituto, na medida em que se constituía no órgão pensante, por excelência, do ministério. Em contrapartida, o aspecto negativo era a impossibilidade de dedicação integral do presidente à instituição, na medida em que o cotidiano da administração direta o absorvia mais do que o IPEA poderia necessitar. Essa avaliação de prós e contras, entretanto, possui um recorte temporal que é importante. A percepção de dificuldade de dedicação simultânea ao ministério e ao IPEA aparece em falas de pesquisadores que se referem à década de 1980. Assunto a ser retomado mais adiante, é nessa década que o declínio da noção e da prática do planejamento dava seus primeiros sinais, inicialmente pouco perceptíveis, mas mais evidentes com o passar do tempo. Relacionado à perda de poder e influência do IPEA, esse é o cenário em que o presidente vai se movimentar e que será a tela de fundo da exibição de suas habilidades ou deficiências. Enquanto no caso dos ministros, os eventos narrados tendem a ser mais gerais, no caso dos presidentes, eles estão mais relacionados aos contextos em que exercem o cargo.

Assim, na primeira década do instituto, a atitude de seu presidente em relação a ele era aquela da proteção, da preservação do espaço de crítica e pensamento livre. A partir dos anos de 1980, passou a tratar-se, gradativamente, de promover condições para assegurar sua existência. Em outras palavras, a missão era uma só: a de recuperar o IPEA. A preservação, nesse segundo momento, significava menos o que envolvia a qualidade da prática (como na primeira década) e mais no que envolvia a garantia da própria prática. Assim sendo, diferentes presidentes são apresentados pelos pesquisadores, com base em justificativas distintas, como os responsáveis pelo instituto, tanto com base em sua identificação com ele – no caso de presidentes que já haviam sido pesquisadores, por exemplo – quanto pelo reconhecimento de sua importância.

⁶² Estatuto do IPEA, definido pelo Decreto 96.704 de 15 de setembro de 1988, Seção II, Artigo 11 já apresenta modificação desse formato: “*O presidente do IPEA será de livre escolha do Presidente da República*”. Mas há relatos, também, de que essa separação tenha ocorrido apenas em 1996, durante a gestão de Andrea Calabi (D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 302).

“No acompanhamento do Plano Cruzado, demos uma boa mão àquele mutirão de ‘tira-dúvidas’ e de ‘resolve não-sei-o-quê’. Para nossa sorte, o superintendente do Iplan naquele período foi Francisco Luna, pesquisador de história econômica da USP e muito ligado ao ministro Sayad. Essa ligação entre os dirigentes do Ipea e os titulares do Planejamento é fundamental. Nem sempre basta apenas uma indicação política, tem que haver uma relação de confiança mútua. Quando isto acontecia, as coisas funcionavam, porque as demandas apareciam; quando, por várias razões, isso não ocorreu, tudo ficou mais complicado para nós, do corpo técnico. Com a saída de João Sayad, o acionamento do instituto por parte do governo voltou a cair” (Francisco de Almeida Biato em: D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 91, 92).

“Outro aspecto que precisa ser considerado é que o Ipea consegue ser mais forte quando tem acesso às estruturas de poder, não apenas um bom trânsito do presidente da casa junto à Presidência da República, mas no sentido de promover atividades internas que potencializem esse capital político. (§) Na minha avaliação, a casa permaneceu muito ligada aos espaços de decisão até o início do governo Sarney, com o ministro João Sayad. O Ipea esteve sempre articulado e com capacidade de proposição; portanto, muito motivado. A partir de João Sayad, o próprio ministro do Planejamento vai perdendo poder, já dentro da discussão se cabe ao Estado planejar”. (Persio Marco Antonio Davison em: D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 174).

Esse papel assumido pelo presidente do IPEA no interior das narrativas a respeito da instituição se relaciona intimamente, já foi antecipado, à transformação do contexto histórico social em que o instituto havia sido criado. A mudança mais relevante para o IPEA é o declínio da ideia e da prática de planejamento, acompanhado por um enfraquecimento do tema do desenvolvimento, especialmente no sentido em que era adotado no período inicial do regime militar e ao longo da década de 1970. A década de 1980 foi palco de crise política e econômica que, ao atingir o governo federal, atingia também o IPEA. No entanto, ela parece ter incidido sobre INPES e IPLAN de maneiras distintas, tendo o núcleo decisório do governo se aproximado de cada um de maneiras também diferentes. A percepção de um ex-presidente sobre o *“descaso com que era tratado o IPLAN”* (Ricardo Santiago em: D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 252) em meados da década, fortalecida na comparação com o INPES, sintetiza a situação que está sugerida em relatórios e relatos de atividades de cada um dos institutos.

Mais uma vez, a comparação aqui é focalizada entre o INPES e o CNRH, recorte apropriado para nossa questão. De forma geral, o INPES teve seu papel de assessoria

explicitado, o que aconteceu junto aos grupos mais poderosos no governo, naquele começo dos anos de 1980, debruçando-se sobre duas crises que os mobilizava então: a crise energética e a crise da dívida. O CNRH, por sua vez, atuou de forma importante nas questões relativas à sua área de atuação e avançou na perspectiva de política social perseguida a partir de meados dos anos de 1970, com a implementação do II PND. Subordinado ao IPLAN, ele sofreu as consequências daquelas mesmas crises e, mais especificamente por sua área de atuação, refletiu de maneira peculiar os acontecimentos da esfera política, isto é, a transição da ditadura para o regime democrático e mobilização dos movimentos populares.

1.1 INPES e o fortalecimento da assessoria ao governo

Quando Delfim Netto assume a secretaria de planejamento, em 1979, o mundo sentia os efeitos do segundo choque do petróleo. A alta dos preços dos barris levou os Estados Unidos ao aumento de sua taxa de juros, causando, em consequência, escassez de recursos financeiros no cenário internacional e o aumento do valor das dívidas dos países que haviam contraído empréstimos nos anos anteriores, entre eles, o Brasil. Some-se a isso, a aceleração da inflação. Em relação ao IPEA, o ministro nomeou os superintendentes do INPES e do IPLAN⁶³. Embora seja corrente que, por serem cargos de confiança, alteravam-se superintendentes e presidente do IPEA quando das mudanças de ministros, nesse caso, as nomeações por Delfim são narradas como se carregassem algo atípico. Essa quase reserva em relação aos novos superintendentes ou seus subordinados apresenta nuances entre aqueles que criticam as indicações, entre os que relativizam a crítica com o reconhecimento da qualidade das pessoas contratadas e os que, envolvidos de alguma maneira com projetos desenvolvidos a partir do trabalho dessas pessoas, enfatizam os frutos que eles geraram.

Entre os primeiros, estão mais frequentemente pesquisadores de Brasília. Entre os segundo e terceiro grupos estão pesquisadores do Rio de Janeiro. As críticas de pesquisadores de Brasília, mais especificamente do CNRH, diz respeito à avaliação de que as indicações e postura do ministro Delfim enfraqueciam ainda mais a posição já fragilizada do IPEA. Para os pesquisadores do Rio, o problema é mais frequentemente colocado com relação à já

⁶³ Para o INPES foi indicado Luiz Paulo Rosenberg (1979-82), que foi substituído por Michal Gartenkraut (1982-85). Para o IPLAN foi indicado José Augusto Arantes Savasini (1979-83). Existe um relato segundo o qual Savasini era amigo de Delfim, mas não Rosenberg. Este teria sido indicado por Savasini.

mencionada⁶⁴ demissão de seis pesquisadores do INPES. Os técnicos contratados para substituí-los entraram na instituição para formar um grupo de estudos encomendado pelo ministro Delfim: o pedido era de elaboração de uma nova estratégia de mobilização energética para o país. É possível - pela forma como personalidades e relações com elas acomodam tensões ou eventuais conflitos, exposta há pouco - que essa via de entrada tenha criado as condições para que o grupo de novos pesquisadores se estabelecesse na casa, antes que se criassem as percepções a respeito de suas competências.

“Delfim detestava o IPEA, exatamente por isso, que o IPEA era muito crítico. Ele dizia: ‘pô, seu eu quiser crítica eu vou ler jornal, não preciso do IPEA’. E ele avacalhou com o IPEA. Olha que eu gosto muito do Delfim, das coisas que ele escreve. Acho um cara brilhante, inteligente. Mas ele avacalhou com o IPEA. Tirou a seriedade, colocava coordenadores que não tinham nada a ver com a gente, não dava responsabilidades maiores pro IPEA, foi podando mesmo.” (Entrevista com Claudio Salm em 02.11.2011)

Quando vinha uma diretriz como essa, de que precisava mudar as coisas na área de energia - e no caso isso representava virada estratégica enorme - o IPEA tornou-se o articulador dos programas que existiam na Eletrobras, na Petrobras, no BNDES, no Ministério de Minas e Energia. Havia problemas setoriais e passou a ser política macro a partir da entrada em cena do IPEA. Então por que fomos parar lá? Precisava de gente com conhecimento ‘engenheiral’ da coisa. Não era só economia, precisava entender como é isso de consumo de energia, precisava modelar isso e desenvolver nova política. Eu já encontrei esse grupo lá. Eu indiquei essas pessoas porque tinham sido meus alunos. Eu indiquei pro Luiz Paulo e ele também conhecia esse pessoal, ele tinha dado aula no ITA. (...) Quando fui, estava começando a se montar. (Michal Gartenkraut, entrevista realizada em 20.08.2010)

Este grupo era formado por engenheiros com interesse em assuntos econômicos e muitos de seus pesquisadores continuaram trabalhando na instituição, embora em outras áreas. Na mesma época e com a mesma base de pesquisadores, montou-se o grupo para estudar o problema de balanço de pagamentos. Dele participavam também economistas com muitos anos de casa e muito reconhecidos, mas diferentemente dos pesquisadores que então ingressaram, eram *“meio soft, mais na conversa, gráficos”* (idem, Gartenkraut). Finalmente, montou-se também um grupo para estudo da previdência social, com outros pesquisadores, mas com o mesmo perfil de forte competência na área de métodos quantitativos. Outra

⁶⁴ Ver nota 61.

iniciativa desse período foi o estabelecimento do Grupo de Acompanhamento Conjuntural⁶⁵. Embora não necessariamente em termos de maior importância que os demais grupos formados, ele evidencia a proximidade crescente que o INPES adquiria com o ministério do Planejamento. Iniciativa nesse sentido já havia sido tomada com a criação das reuniões de conjuntura – cujos participantes eram denominados como formando o Grupo de Conjuntura –, em 1979, ainda durante a gestão de Mario Henrique Simonsen (Francisco Lopes como superintendente do INPES). Segundo relato de seu primeiro coordenador, José Claudio Ferreira da Silva (D'ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 283), o novo superintendente manifestou interesse em ampliar o Grupo, o que foi feito. Em reuniões mensais⁶⁶, os participantes discutiam assuntos e questões de interesse do ministério do Planejamento, com base em estudos realizados pelos técnicos cariocas. Faziam parte dos encontros, exclusivamente, assessores e representantes dos ministérios, além de acadêmicos e empresários convidados.

⁶⁵ O Grupo foi interrompido, no ano de 2007, por decisão do então presidente do Instituto, Marcio Pochmann. A medida foi acompanhada pelo desligamento do coordenador do grupo, Fábio Giambiagi (funcionário do BNDES cedido ao IPEA, na época) e de mais três pesquisadores. Os pesquisadores aposentados Regis Bonelli e Gervasio Rezende e o também funcionário do BNDES Otávio Tourinho. A decisão foi duramente criticada (em jornais, revistas e internet) e classificada como perseguição a pesquisadores críticos ao governo e consequente aparelhamento do IPEA pelo novo presidente. Pochmann, por sua vez, justificou as medidas com base em argumentos de gestão: o convênio que mantinha os dois funcionários dos BNDES na casa já estava em fase final e os dois outros pesquisadores estavam em situação irregular, sem contrato formal. Ainda segundo Pochmann, a análise de conjuntura também era feita por outros órgãos estatais e deveria ser substituída por discussões de longo e médio prazo. Além disso, o Boletim de Conjuntura (ver nota seguinte), publicado trimestralmente, foi suspenso e seria substituído, também, segundo o presidente Pochmann, por outras publicações mais alinhadas à nova perspectiva adotada pelo IPEA. Para algumas dessas manifestações, ver: FSP- Mercado, 17.11.2007; FSP- Mercado, 02.12.2007; FSP- Mercado, 27.06.2008; FSP- Brasil, 29.06.2008.

⁶⁶ A menção à periodicidade com que esse grupo se reunia varia conforme a fonte, possivelmente refletindo variações ocorridas, de fato, ao longo do tempo. Relatório de atividades de 1997 da Diretoria de Pesquisa (forma como o INPES, unidade do Rio de Janeiro, era chamado nessa época) dá periodicidade “geral” de três vezes por ano. A última reunião registrada no relatório daquele ano foi a de número 73. Vale mencionar a distinção feita por esse documento entre Grupo de Conjuntura (criado em 1979, segundo o relato mencionado) e Grupo de Acompanhamento Conjuntural, criado em 1987, “*responsável pelas atividades permanentes de conjuntura, que consistem na atualização da base de dados, na melhoria da qualidade destes e na difusão das análises e informações (...) elaboração de notas quinzenais de acompanhamento conjuntural e informes eventuais da área econômica do governo, como pela preparação e edição de dois dos periódicos publicados pelo IPEA: Boletim Conjuntural e Carta de Conjuntura. É responsável ainda pelas notas GAC de informações e opiniões sobre temas do momento da economia brasileira e pelos Indicadores IPEA, volume contendo estatísticas econômicas, distribuído às autoridades do Governo*” (Relat 1997:5). Embora os nomes sejam usados, por vezes, indistintamente, deve ser suficiente compreender que havia um grupo com caráter mais assessor, herdado de fins de 1970, e outro de análises mais cotidianas, surgido no fim da década seguinte.

Pode-se afirmar consensual a percepção de que esses grupos tenham feito parte de uma orientação do ministro Delfim de tornar o INPES um órgão mais fortemente voltado para as questões do governo. As avaliações a respeito disso, mais uma vez, vão desde as ressalvas até a adesão à proposta e engajamento nas tarefas em que ela implicava. Coerentemente com a tradição do INPES de cultivo de seu *status* quase-acadêmico, tal direcionamento era visto com dúvidas entre os mais antigos. Os mais diretamente envolvidos na condução dos trabalhos, diferentemente, resgatam a experiência e as contribuições para os problemas que originaram os grupos, na linha de excelência com que se costuma caracterizar o IPEA de maneira geral. Ou, dito de outra forma, a contribuição do INPES naquele período não representa, para esses então novos pesquisadores, nenhuma mudança em relação à forma como ele trabalhava ou se relacionava com os centros decisórios do governo federal. Ao contrário, encaixava-se perfeitamente na tradição do instituto.

Vale explicitar, ainda, o fato de que não havia, nesse momento, nenhum tratamento excepcional às questões sociais, exceção feita ao estudo sobre os problemas da previdência. Mas mesmo nesse caso, as referências a esse grupo são infinitamente menos frequentes na descrição dos trabalhos realizados pelo INPES na primeira metade da década de 1980. Com o passar do tempo, o esquema de elaboração e assessoria intensivos foi se suavizando, na medida em que se fortalecia, no governo, a sensação de que o pior das crises já havia passado. No caso do Grupo de Conjuntura, ele mantém-se primordialmente voltado para aquele grupo fechado até fins dos anos 1980, quando se começa a publicar o Boletim de Conjuntura (editado pela primeira vez em 1987⁶⁷), com síntese das discussões, para circulação mais ampla.

Não sendo interesse deste trabalho avaliar o que foi ou não sugerido pelo IPEA entre as medidas adotadas em cada uma das áreas, para a questão aqui colocada, três pontos são relevantes. Dois deles já foram expostos: o primeiro, o ingresso, na instituição, de profissionais com um perfil diferente daquele que predominava no INPES e, muito provavelmente, no IPEA como um todo, até aquele momento. Os mais antigos, “bons, mas soft”. Os novos, fortemente munidos de instrumental quantitativo. O segundo ponto refere-se à força com que esse novo perfil chegou à instituição e o prestígio que ele conquistou a partir dos trabalhos realizados. O fato de que se detiveram a algumas poucas áreas específicas não

⁶⁷ Ver nota 66.

deve ser entendido como de menor importância. Ao contrário, esses pesquisadores recém chegados foram alocados em áreas priorizadas pelo governo em função das crises e problemas enfrentados. O terceiro ponto que interessa a esta discussão refere-se não aos resultados, como foi dito, das proposições daqueles grupos para as políticas de fato implementadas, mas à maneira como esses resultados são contextualizados por seus narradores. Nesse sentido, a noção de antecipação de problemas pelo IPEA é central.

Para muitos de seus pesquisadores, a antecipação de problemas, a detecção de algo que não vai bem e cujos efeitos negativos devem ser prevenidos é uma das formas da assessoria que o IPEA, por definição, presta a ministérios, secretarias e outros órgãos do governo. Mas se para quem está na gestão, essa antecipação é descrita como produto da obviedade e da objetividade dos fatos, pensar no que consiste essa objetividade abre caminho alternativo para a compreensão da produção de conhecimento especializado para a condução de assuntos de interesse público. O tratamento do problema da dívida é um bom exemplo. Conta o então superintendente do INPES que, desde o início de 1982, um grupo coordenado pelo pesquisador Pedro Malan estudava a questão da dívida externa em sigilo. Se a informação de que estavam trabalhando na direção de viabilizar um empréstimo ao FMI chegasse à imprensa, o ministro seria obrigado a demitir todos os envolvidos, pois o governo negava qualquer movimentação nesse sentido (idem, Gartenkraut). Quando o México declarou moratória em agosto daquele ano e o governo brasileiro se viu na eminência de agravamento de sua crise, o INPES já possuía uma série de estudos reunidos sobre como proceder em caso de pedido de empréstimo ao Fundo: regras, negociações, experiência de outros países. Em novembro, depois das eleições para governador, senador, prefeito e deputados federal e estadual, o governo anuncia a ida ao FMI (SALLUM, 1996: 78).

“Tínhamos um estoque de estudos bem-feitos para serem entregues aos executores da política, com sugestões de como negociar com o fundo e os credores. Enfim, problemas nos quais nunca ninguém tinha pensado, porque eram impensáveis”. (Michal Gartenkraut em: D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 242).

Quando se pensa em problemas impensáveis está-se, ao mesmo tempo, configurando tais problemas, dando-lhes existência por meio de explicações para suas causas e variações, identificando seus mecanismos de funcionamento e, assim, criando as condições para

determinados “remédios”⁶⁸. Não se trata de negar a existência do problema. Mas é interessante admitir que o sentido da antecipação possui, também, um viés que explicita a vantagem que determinada proposição de encaminhamento adquire sobre outras possíveis proposições, num contexto de posição e disposição privilegiadas para sua enunciação⁶⁹. É essa margem de possibilidades que o argumento da objetividade não comporta e que torna o IPEA uma instituição tão fundamental, por ser ele o produtor dessa objetividade. No caso da resolução do problema da dívida, a ida ao FMI foi a proposição privilegiada⁷⁰. É possível, ainda, supor que os próprios artífices da antecipação concordassem com essa interpretação, na medida em que fazem raciocínio semelhante quando se referem a interlocutores, identificando neles as bases sobre as quais assumem determinados posicionamentos.

“O jogo de interesses é tão grande que é difícil: [contar com ou obter uma opinião] isenta e competente. Isenta e incompetente tem um monte, mas não adianta. Você ter certeza [como gestor] de que não tem nada por trás. Uma penada dessas e você pode beneficiar ou prejudicar um monte de gente. Se o ministro compra uma opinião dessa, ele dá dinheiro prá um projeto e não prá outro, fecha o projeto. Não tem a ver com alocação de recursos, é um problema político com P maiúsculo. (...) No IPEA é muito fácil. O difícil é você separar o que é competente do que é incompetente. E ter certeza de que você tem um a pessoa ali que não se vende. Não se vende entre aspas, porque às vezes a pessoa se apaixona por uma ideia. Não é que ele tá ganhando dinheiro, não é corrupto. Ele simplesmente tá comprado por uma ideia que é furada”. (Michal Gartenkraut, entrevista realizada em 20.08.2010)

⁶⁸ Ainda que para um debate mais específico – uma “*proposta de antropologia do dinheiro através da história cultural da inflação*”-, Neiburg elabora questão semelhante ao sugerir que, ao criarem mecanismos e regras para o manejo cotidiano de problemas econômicos, os profissionais atuantes nesse campo contribuem para a existência do problema (NEIBURG, 2007: 138).

⁶⁹ Centeno (1993) acredita que um dos principais problemas com a bibliografia sobre governos tecnocráticos é o fato de serem análises estáticas, de um ponto específico no tempo. Tentando, então, tratar de fatores que contribuem para a apreensão da emergência desse tipo de governo, cita o exemplo do México no momento da crise de 1982. O surgimento de uma elite tecnocrática não é, segundo seu argumento, apenas a resposta a uma demanda resultante de maior complexidade dos problemas ou mesmo da sociedade. O caso mexicano mostra que esse processo também envolve forças institucionais e do meio. Nesse caso, a crise econômica e a atuação das instituições internacionais credoras. Embora não trabalhem com a noção de tecnocracia, a aproximação com o caso brasileiro é pertinente, na medida em que o episódio da negociação da dívida externa tem desdobramentos nesse cenário, que se assemelham àqueles observados no México, pelo autor. Com ênfase maior do que a que atribuímos para o caso brasileiro, esses desdobramentos são o desenvolvimento de novas formas de decisão, o fortalecimento de uma elite tecnocrática, o avanço dessa elite sobre outras instituições com base em certos critérios de *performance* (CENTENO, 1993: 317).

⁷⁰ O coordenador do estudo, Pedro Malan, iniciou sua carreira internacional no ano seguinte, 1983, e foi o negociador da dívida externa brasileira entre 1991 e 1993 (D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 67).

No raciocínio muito coerente do pesquisador, a base do posicionamento do pesquisador imaginário que ele censura é o apego a uma ideia que o faz defender determinada medida política. O problema estaria em que, nessa situação hipotética, trata-se da defesa de uma ideia que não se sustenta sobre evidências racionais, objetivas, demonstráveis. Na defesa de seu argumento, o entrevistado afirma seu lugar de técnico em oposição a potenciais pesquisadores apaixonados por uma “ideia furada”.

O lançamento da dúvida sobre eventuais interlocutores é um artifício retórico que resulta na afirmação, por antecipação, de seu autor. Recorrentemente encontrado nas entrevistas, não se trata de privilégio da instituição, sendo comum também, por exemplo, no mundo acadêmico. O fato é o de que a afirmação da correção de certos posicionamentos não depende exclusivamente de estarem baseadas em evidências científicas, mas, fundamentalmente, que disponha de formas eficientes de demonstrar que o estão. Tais evidências, por fim, sempre estarão imbricadas aos círculos de relações, interlocuções e interesses que circundam sua produção. Assim como a ressalva para o “vendido”, não se trata de afirmar que seja uma postura desonesta, mas de admitir que há condicionantes sociais e políticos, inclusive para a busca de soluções, que escapam ao controle técnico.

Nesse caso particular da decisão em torno da resolução do problema da dívida, vê-se a interlocução específica desses técnicos com grupos de grande poder político e econômico. Na medida em que a formulação de problemas e soluções seja, também, influenciada pelo meio que a circunda, considerar que o uso da boa técnica se faça dentro de um leque reduzido de possibilidades parece até mesmo banal. Mais uma vez, não se afirma, com isso, nenhuma novidade. Versados na vida da gestão e da política, vários dos entrevistados mencionam a importância de “bancar”, para usar um termo deles próprios, determinadas decisões. O interessante, por outro lado, é como essa obviedade desaparece ou é recusada quando se trata de defender cientificamente determinada decisão política, esse o ponto que de fato nos ocupa aqui. O argumento científico substitui com muita facilidade o argumento político e isso não apenas porque o argumento científico é poderoso em si – ele é e com isso também não queremos dizer que ele não seja importante –, mas também por circunstâncias que envolvem sua enunciação e uso e porque, questão explicitada mais adiante, o argumento político perdeu força.

*** **

No que se refere ao âmbito mais geral da instituição no período inicial dos anos de 1980, os relatórios de atividades do INPES reforçam a caracterização de concentração do instituto em algumas áreas específicas⁷¹. Considerando um item específico desses documentos, para fins comparativos, o de áreas de concentração dos projetos de pesquisa, vê-se a manutenção das áreas de energia, agricultura, setor externo e setor público. As áreas mencionadas no relatório de 1980 – pré-crise, portanto – compreende estudos de macroeconomia e economia urbana e regional, sendo um dos projetos, inclusive, voltado para a definição do “*perfil de pobreza nas áreas metropolitanas*” (Relat1980)⁷². De maneira semelhante, o relatório de 1984 também menciona outras áreas: indústria, emprego e salários, previdência social, além do acompanhamento de conjuntura. O de 1985, finalmente, reduz mais uma vez o número de áreas mencionadas àsquelas dos anos de crise, mas substituindo a área de setor externo pela de indústria. Na comparação com a produção social do IPLAN, é possível perceber que cada uma das instituições começou a “década perdida” de maneiras distintas.

1.2. CNRH entre o governo e a sociedade organizada

Assim como relatos e documentos produzidos no início dos anos de 1980 pelo INPES remetem às questões econômicas daquele momento, as questões políticas entremeiam entrevistas e produção dos pesquisadores da área social do Instituto de Planejamento. Embora nos relatórios do núcleo carioca haja, também, continuidade nas atividades descritas, a continuidade que queremos analisar no caso do CNRH é de tipo distinto. No caso do INPES, além dos projetos que evidenciam a proximidade estabelecida entre ele e ministérios da área econômica naqueles anos, o instituto segue desenvolvendo outras atividades que já realizava, como a produção editorial e fomento de pesquisas de outros centros, especialmente universitários⁷³. No caso do CNRH, interessa o aprofundamento da abordagem que começava

⁷¹ Deste período não foi localizado e, portanto, não consultado, o Relatório de 1981.

⁷² Lembrando afirmação do superintendente do INPES, citada no primeiro capítulo, problemas distributivos e relacionados ao choque do petróleo eram colocados lado a lado na projeção do que deveria ser o trabalho do instituto na década de 1980.

⁷³ Em 1977, a Secretaria do Planejamento instituiu um fundo formado com recursos de várias instituições (IPEA, IBGE, BNDES, CNPq e FINEP), chamado Programa Nacional de Pesquisa Econômica (PNPE), cuja secretaria executiva era assumida pelo INPES. Juntamente com a Associação Nacional dos Centros de Pós Graduação em Economia (ANPEC), o PNPE distribuía recursos para financiamento e divulgação de pesquisas na área de economia, entre os centros de pós-graduação existentes. As relações de projetos financiados, presentes nos

a tomar corpo em fins da década de 1970; aprofundamento que resulta da continuidade das discussões aliada à incidência do contexto social e político sobre o centro. De outro lado, diferentemente do que se observa no INPES, onde os problemas econômicos causaram mudanças (demissão de quadros, admissão de um novo perfil, concentração de esforços em áreas prioritárias), os eventos sociais reforçavam aqueles aprofundamento e continuidade observados no CNRH. Os acontecimentos mais importantes estavam relacionados ao processo de redemocratização e à mobilização de diferentes grupos da sociedade para apresentar e pressionar em favor de suas reivindicações.

O CNRH inicia a década de 1980 trabalhando com um conceito de política social, fruto, segundo relatório de atividades desenvolvidas entre 1976 e 1979, do trabalho realizado nesse período (Doc 72, 1979: 4). Desde a segunda metade da década de 1970, o Centro vinha ampliando o leque de temas com que trabalhava, acompanhando, em grande medida, a anunciada priorização, pelo governo, da resolução dos problemas sociais acumulados nos anos anteriores. Por outro lado, já dava sinais, também, de uma disposição em contrabalançar, às prioridades governamentais, demandas colocadas por movimentos sociais que vinham se organizando. A ideia de uma nova concepção de política social, nesse sentido, é decorrência desse estado de coisas, ou, produto do trabalho realizado nesse contexto.

“O núcleo desse novo conceito [de política social] consiste na caracterização dessa política não mais em função do setor de atividade ou área administrativa onde se formulam e executam as medidas de política, mas do beneficiário principal das ações propostas”. (Doc 72, 1979: 1).

Duas consequências dessa abordagem, ainda no plano da elaboração conceitual, foram o abandono da perspectiva de formação de recursos humanos e a compreensão das políticas setoriais não mais como sinônimo de política social, mas como estratégias por meio das quais a política social cumpriria seu objetivo específico de *“eliminar ou reduzir a ‘pobreza crítica’ e melhorar a distribuição de renda”* (idem). Disso resulta uma reorganização das relações entre as políticas: a de educação deixa de ser a *“mais importante*

relatórios de atividades, mostram a variedade de pesquisas financiadas pelo Programa, não se restringindo apenas a temas contemporâneos ou aplicados, mas abrangendo também estudos teóricos de diferentes orientações e campos. D’Araújo, Farias e Hipólito indicam, no entanto, que os projetos deveriam *“articular pesquisa econômica pura e aplicada, contribuindo para a integração entre produção acadêmica e elaboração de políticas de governo.”* (D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 448).

para o desenvolvimento”, assim definida no sentido da avaliação de que “*aplicações crescentes de recursos nessa área permitem maiores retornos que em outros setores*” (idem: 2), tornando-se a política de emprego, como distribuidora de renda, o núcleo da política social. Complementando a política de emprego estariam outras políticas de atendimento às necessidades da população e, todas elas, em suas especificidades deveriam contemplar medidas de priorização de “*grupos mais pobres*”. A menção à pobreza e à sua redução, assim, aparece, nesse período, como um foco de atenção constituinte de todas as políticas setoriais (agora entendidas como ferramentas de intervenção numa área social mais amplamente delimitada e integrada) e como complementar ao âmbito mais fundamental da geração de empregos. Ainda nesta perspectiva, vale acrescentar, a ideia era de que o desemprego não decorria da falta de qualificação da mão-de-obra, como defendiam argumentos afins à teoria do capital humano, sendo, diferentemente, questão de condições da atividade econômica que deveriam ser manejadas pelo Estado.

Do ponto de vista da atuação do CNRH, identificam-se dois movimentos de sentidos contrários, mas, considerando o contexto daqueles anos, não necessariamente contraditórios. De um lado, relatórios de atividades realizadas na primeira metade da década pelo IPLAN⁷⁴ destacam as crescentes atribuições adquiridas pelo CNRH junto aos órgãos governamentais atuantes na área social. Destacam-se, além dos trabalhos de assessoria e elaboração de programas sociais, algumas funções de caráter mais executor como, por exemplo, de secretariar o Conselho de Desenvolvimento Social ou a de acompanhar o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos⁷⁵, em que são realizadas atividades de coordenação de ações e visitas de supervisão às unidades de atendimento da população. Também é do início dos anos

⁷⁴ Não foram encontrados relatórios de atividades desenvolvidas exclusivamente pelo CNRH. As exceções foram o relatório resumido para o período de 1976-1979, que utilizamos como referência para o início da década de 1980, e um relatório do ano de 1985, que utilizamos como referência para o início da segunda metade da década. Para complementá-los, utilizamos outros documentos com informações sobre o Centro, como listagem de documentos e os próprios relatórios de atividades do IPEA, que também mencionam o CNRH, ainda que de maneira menos detalhada que o desejável.

⁷⁵ O Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos foi criado pelo Conselho de Desenvolvimento Social e realizava atendimento direto à população por meio dos Centros Sociais Urbanos, em diferentes regiões do país. Relatório de 1982 menciona a presença do programa em 17 estados (havia 335 centros construídos e 319 em operação, segundo relatório de 1980), 207 visitas realizadas pelo CNRH naquele ano e 179 projetos (relat 1982: 4). O atendimento à população se dava nas seguintes áreas: “*desenvolvimento da comunidade, saúde e nutrição, educação, apoio ao menor, cultura, esportes, lazer, trabalho e melhoria de renda (...)*” e outros desenvolvidos com instituições como Legião Brasileira de Assistência, Movimento Brasileiro de Alfabetização e Projeto Rondon (idem).

de 1980, a criação do FINSOCIAL⁷⁶, um fundo criado para financiar políticas sociais, dizia-se, com maior agilidade e facilidades administrativas, do qual o CNRH assumiu a diretoria técnica. A intensificação de atribuições desse tipo era vista, por parte dos pesquisadores, como afastamento da missão de planejamento. Mas – no caso específico do FINSOCIAL – houve também a percepção de que o CNRH encontrara um novo canal de atuação relevante, na medida em que participava da definição dos projetos setoriais que seriam contemplados com parte dos recursos.

“Com isso, assegurou-se um espaço (bem razoável) de trabalho para esta área do IPEA, que acabava reforçando sua presença em outras linhas de políticas sociais não concorrentes a estes recursos [recursos do FINSOCIAL]. E novamente isso dava um retorno para o IPEA em termos de conhecimentos e experiências de formulação de políticas.”
(Depoimento, por escrito, por Divonzir Gusso em 01.02.2012).

Por outro lado, os pesquisadores do CNRH identificavam dificuldades na efetivação de suas novas concepções e enfatizavam criticamente o tratamento secundário a que eram relegadas algumas ações. O relatório de 1979 antecipa, em certa medida, esse duplo movimento ao categorizar as relações do CNRH com os diferentes ministérios. A despeito da afirmação de que eles tenham demonstrado incorporação da nova perspectiva de política social do Centro, a descrição das ações realizadas em conjunto com eles sugere situação mais

⁷⁶ A criação do FINSOCIAL (Decreto-Lei n. 1940 de 25 de maio de 1982) é uma passagem importante tanto na análise da evolução das formas de financiamento das políticas sociais no Brasil, quanto na experiência do IPEA e, mais particularmente, do CNRH. Sua natureza, entretanto, mais ligada à gestão, fez com que não tivesse aparecido com a mesma centralidade no que se referiu aos temas e questões aqui trabalhados. Sobre sua origem: “(1) o BNDE estava com um problema sério de fechamento de balanço e foi necessário criar-lhe um reforço substancial de receita/patrimônio; (2) com os discursos de crise e apertos fiscais, não convinha tirar recursos do Tesouro para cobrir aquele ‘buraco’. Uma ideia palatável foi criar uma contribuição social (não precisava ser repartida com os Estados e Municípios e serviria para compensar, para os pobres, os custos sociais do vigoroso ajustamento econômico em curso). Assim, uma parcela destes recursos para investimentos sociais seria incorporada aos recursos do BNDE – que passou, então a ser Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – e outra parcela seria repartida pelo Ministério do Planejamento entre os Ministérios da Área Social; (3) para decidir sobre os projetos sociais que concorreriam a esta última parcela, Delfim criou uma espécie de secretaria técnica do FINSOCIAL, e Dorothea Werneck [então pesquisadora do instituto] foi designada por Delfim para exercer tais funções contando com as equipes do Centro Nacional de Recursos Humanos que já cuidavam desses tipos de assuntos (saúde, educação, assistência social, políticas de emprego etc.), tal como se faziam com os programas de desenvolvimento social do II PND.” (Depoimento, por escrito, por Divonzir Gusso em 01.02.2012). Um documento redigido com a finalidade de definir prioridades para aplicação dos recursos do fundo o apresenta como tendo sido criado “em meio a resmungos dos empresários e muxoxos dos céticos”, sugerindo que tenha sido polêmico desde o início (Doc 79, s/d: 1).

complexa. A partir da identificação de ministérios “fortes” e “fracos”, assim classificados segundo “*volume de recursos que maneja e da capacidade instalada*” (Doc 72, 1979: 4) de cada um, o texto afirma que em relação aos primeiros – Educação, Previdência e Assistência Social e Interior –, o esforço se dava no sentido de sensibilização para a nova perspectiva e desenvolvimento de programas relacionados a ela. Em relação aos ministérios “fracos” – Saúde e Trabalho –, a atuação era no sentido de trabalho conjunto em novos programas, até que tal apoio não fosse mais necessário. Além disso, os exemplos citados⁷⁷ para ilustrar a afirmação de que ministérios das áreas econômica e social estariam incorporando o entendimento mais amplo de política social ficam aquém da pretensão colocada por tal perspectiva de que áreas econômica e social estariam, então, em pé de igualdade (Doc 73, 1976: s/p). Essa dificuldade aparece inclusive como problema de coordenação entre áreas do IPLAN e do CNRH (Doc 72, 1979: 9).

O contra-senso entre aumento de atribuições e resistência ao aumento de influência que cerca o CNRH nesse momento é representativo do momento de transição por que passa a área das políticas sociais como um todo e que se aprofundará posteriormente. A desigualdade acumulada e aumento da pobreza impulsionaram ações e programas de governo que, no cenário dos anos de 1980, já começavam a encontrar resistência e enfraquecimento. O avanço da elaboração teórica do CNRH vinha no fluxo daquele impulso e, de maneira semelhante, deparava-se com um cenário cada vez mais adverso para sua efetividade ou tradução em termos concretos. Resistência que poder-se-ia esperar em contextos normais, era ainda mais provável em um momento de crise econômica. Por outro lado, se houve algumas brechas pelas quais essa nova perspectiva pôde se manifestar, é provável que tenham sido propiciadas pela crise política que se configurava então. Tanto porque a quebra de alianças entre Estado e setor privado deixava em suspenso tomadas de posição mais contundentes de cada um dos

⁷⁷ Os exemplos são dados em termos de atenção, proposições ou preferências a determinados grupos, indicando, aparentemente, mais uma possível disposição do que exatamente ações concretas: “*o MEC está preocupado prioritariamente com a extensão da cobertura dos serviços educativos e culturais às populações pobres (...); o MINTER está dando especial ênfase a programas de habitação popular; os Ministérios da Saúde e Previdência Social vêm propondo a ampliação de suas ações que se destinam aos grupos de baixa renda; o Ministério do Trabalho iniciou programas destinados a grupos do Setor Informal do mercado de trabalho, onde há grande concentração de população pobre.*” (Doc 72, 1979: 3). É preciso, por outro lado, considerar o possível caráter estratégico desse tipo de afirmação, num contexto em que se esperava influenciar as áreas e angariar esforços efetivos de mudança, tarefa das mais árduas.

lados, quanto porque as reações populares avolumavam-se também no sentido da denúncia da degradação das condições de vida (SALLUM, 1996).

Os esforços para produção de uma nova perspectiva de política social resultaram no efeito de tornar o ambiente interno do CNRH ainda mais permeável às manifestações de demandas de diferentes grupos no início dos anos de 1980, o que se evidenciava nos temas abordados pelos trabalhos e posicionamentos assumidos por seus pesquisadores. Essas manifestações já eram perceptíveis em fins dos anos de 1970 e intensificaram-se na década seguinte. Os movimentos populares davam diversas feições às mobilizações em torno dos problemas sociais: reivindicações de trabalhadores e movimentos sindicais; grupos e associações organizados em torno da defesa dos direitos das mulheres, dos negros, de crianças e adolescentes; setores populares protestando por melhoria nos serviços públicos como transporte, habitação, saneamento e pela redução do custo de vida. (BRANT e SINGER, 1980; KOWARICK, 1994; SADER, 1988). O ambiente de mobilização enfatizava o caráter político intrínseco às ações e decisões necessárias para o alcance das melhorias desejadas. A noção de direitos sociais se popularizou e a garantia desses direitos era vista como resultado de esforços coletivos de reivindicação e negociação entre os diversos grupos e movimentos e o poder público⁷⁸.

Não surpreende, portanto, que a própria noção de planejamento tenha se tornado alvo de questionamento pelos pesquisadores do CNRH. O abandono da noção de formação de recursos humanos para o desenvolvimento como núcleo das políticas sociais já havia sido extremamente significativa para uma instituição fundada e definida por esse viés. No caso do planejamento, a mudança não se caracterizou pela renúncia à sua prática, mas pela tentativa de sua resignificação por meio da incorporação da noção de participação, característica daquele momento.

⁷⁸ Notícia de 1982, publicada no jornal Folha de São Paulo (ver nota 59), ajuda a compor o quadro daquele momento. Com o título “PMDB pode ter recorrido aos dados do IPEA”, começa a nota: “*O Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), órgão do Ministério do Planejamento, teve participação ativa na elaboração do documento ‘Esperança e mudança – uma proposta de governo para o Brasil’, elaborado pelo PMDB. (§) Esta a conclusão a que chegaram assessores do ministro Delfim Netto, do Planejamento, ao se deterem em análise minuciosa daquele documento oposicionista*”. Depois de tratar da crescente marginalidade em que era posta a instituição, conclui: “*Surpreendentemente, contudo, o órgão volta agora à evidência, só que do lado oposto àquele ao qual se encontrava vinculado. Assessores de Delfim Netto afirmam que funcionários do órgão forneceram subsídios ao PMDB, os mesmos subsídios desprezados pelo governo. (§) E agora? Haverá reedição da caça às bruxas?*” (FSP, s/p., 05.09.1982).

“Essa ideia de [formar um] comitê, com apoio do superintendente na época, Ricardo Santiago (...), era uma ideia que, na passagem do governo militar pro governo civil a gente pensava: ‘a gente tem que ser diferente. Porque essa coisa de repetir os padrões do regime militar é muito feio’. Então [n]isso existia uma emulação positiva nessa época e acho que foi uma boa experiência”. (Guilherme Delgado, entrevista realizada em 18.11.2011)

“Em outras palavras, a abertura política não poderia significar apenas a legitimação, pelo voto, dos agentes dos Poderes Executivos do Estado, porém, de maneira mais ampla, sua repolitização, em particular de seu processo decisório (e, em consequência, de seu sistema de planejamento). À razão técnica e à razão econômica dever-se-ia incorporar a razão política – fundamentalmente porque a viabilidade do planejamento já não está mais dada, autoritária, carecendo de ser construída com paciência, no plano político, pelo debate e discussão de problemas e soluções relativos ao desenvolvimento, portadores de amplo consenso e de inequívoca convergência”. (Roberto Cavalcanti em: IPEA, 1989: 15).

Se, por um lado, essas mudanças tocam em pontos centrais da história do CNRH, por outro, os relatórios de atividades do IPEA até aquele ano não deixam transparecer a passagem entre os anos de 1970 e 1980, exceção, como já mencionado, à crise da dívida na descrição das atividades de 1982. O relatório de 1984 também chama a atenção, mas sua peculiaridade em relação aos demais está na descrição dos temas sociais abordados naquele ano. Nas atividades realizadas em Brasília, as políticas sociais aparecem majoritariamente por meio das questões urbanas: habitação, saneamento e desenvolvimento de serviços. Na descrição das atividades realizadas no Rio de Janeiro, por sua vez, aparecem os temas do gasto público e prioridades sociais, previdência e salários. Considerando de maneira geral as áreas temáticas dos projetos e estudos realizados por pesquisadores dedicados aos problemas sociais, no INPES e no CNRH, observa-se a incorporação de novas abordagens, na medida das posturas peculiares de cada um dos grupos de pesquisadores. Para essa comparação, consideremos a série Textos para Discussão (TDs) e a compilação da produção do CNRH (IPEA, 1989)⁷⁹, entre os anos de 1980 e 1985.

⁷⁹ No primeiro capítulo foram utilizados, em comparação semelhante, dois periódicos do INPES e a compilação da produção do IPEA editada pelo próprio instituto em 1989. Isso porque a série Textos para Discussão (TD) tem seu primeiro número publicado em 1979 e o período abordado anteriormente era o de 1970 a 1979. A utilização dessas fontes já está justificada no item 3.1 daquele capítulo. A utilização da série TDs para a comparação neste período se deve ao fato de que ela reúne trabalhos exclusivamente produzidos pelo instituto, vantagem em relação aos periódicos utilizados anteriormente. O banco de TDs, numerados em ordem crescente segundo a ordem cronológica de sua publicação, identifica também a origem do documento, isto é, se foi produzido no Rio de Janeiro ou em Brasília. Curiosamente, até 1990, não há nenhum TD identificado com origem de Brasília. O que não deve significar que não foram produzidos textos desse gênero no IPLAN ou em seus centros e institutos. É possível encontrar, inclusive, nos relatórios anuais de atividades, documentos

Entre os TDs produzidos pelo INPES, o tratamento dos problemas sociais segue a mesma linha consolidada pela instituição: emprego, salário e renda, ao lado de menos frequentes trabalhos sobre previdência social e oferta de alimentos. Em termos quantitativos não há nenhum dado que chame atenção, exceto o fato de que nos anos de 1983 e 1984 nenhum TD tenha sido produzido abordando questões sociais. Há que se lembrar, também que, nesses anos, foram produzidos TDs específicos resultantes do Grupo de Energia. De qualquer maneira, políticas de emprego, questões salariais e distribuição de renda eram questões que remetiam tanto a discussões anteriores realizadas pelo instituto, quanto a discussões sociais candentes naquele momento.

No caso da produção do CNRH, a presença dos temas mais tradicionais do Centro – educação, trabalho e saúde - também é predominante, mas, mais uma vez, eles aparecem sob novas abordagens. À questão da geração de emprego, por exemplo, soma-se a análise das relações trabalhistas; a política de saúde aparece circunstanciada pela reflexão acerca da Nova República; a de educação, relacionada às necessidades das populações de baixa renda. Além disso, o aparecimento de temas relativos à organização política, ao “espaço comunitário”, à participação e a grupos específicos (como mulheres e crianças morando nas ruas) remetem ao contexto de mobilização daqueles anos. O tom politizado da discussão aparece também em trabalhos que relacionam determinadas medidas ou ações governamentais à ideia de justiça social e na explicitação de problemas por meio de termos antes não permitidos, como foi o caso da palavra “fome”⁸⁰. A intensificação dessa perspectiva fica evidente em relatório de atividades do CNRH de 1985, ano de conclusão do processo de abertura política e de retomada do tema dos direitos. No documento, são esses direitos que balizam a definição e condução das políticas sociais.

produzidos organizados sob o título “Textos para Discussão”. Sua numeração, no entanto, é diversa do banco de TDs disponibilizado pelo instituto (http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1339&Itemid=68#, acesso em agosto de 2008), recomeçando a cada ano. Ao que parece, havia uma série produzida em Brasília e outra produzida no Rio de Janeiro, tendo sido unificadas em 1990. No entanto, os documentos produzidos no IPLAN antes desta data não foram incorporados ao banco de TDs, constando como documentos avulsos. Por esta diferença, a produção do CNRH mencionada neste capítulo foi considerada a partir da mesma publicação de 1989, utilizada no primeiro capítulo desta tese.

⁸⁰ Ver item 3.2 do capítulo I.

“Propõe-se esforço de curto prazo para erradicação da pobreza absoluta, criando condições de expansão e ampliação da cobertura social pública, de modo a permitir o acesso universal, equânime e permanente aos benefícios do progresso e a plena realização dos direitos sociais da cidadania. A educação fundamental, a saúde pública, o saneamento básico, a habitação popular, a alimentação, a provisão adequada de segurança pública e de transporte coletivo urbano e o apoio ao pequeno agricultor associado ao processo de reforma e desenvolvimento agrário são bases desses direitos de cidadania”. (Relat 1985: 2).

Simultaneamente, no CNRH, também se passou a investir de forma mais incisiva na organização de bases de dados sociais e produção de indicadores. Tendência com origem em meados da década anterior, aparece com maior frequência no registro das produções do Centro neste período. Documento de 1976 localiza o início do trabalho com indicadores no Brasil, em nível nacional e oficial, em 1975⁸¹, por determinação do Conselho de Desenvolvimento Social diante da resolução de realização de um planejamento social no país, a exemplo do planejamento econômico. São estabelecidos, então, os fenômenos sociais aos quais os primeiros indicadores deveriam se referir e determinações conceituais, metodológicas e, expressão nossa, políticas de orientação do trabalho com indicadores. Descrevendo os meios pelos quais o problema da inflação surgiu e foi sendo incorporado ao cotidiano social, Neiburg fala sobre a estranheza que poderia ser, aos olhos dos indivíduos do fim do século XXI - tão povoado de números e estatísticas públicas - a inexistência de um índice nacional de preços até meados da década de 1960 (NEIBURG, 2007: 32). E se essa estranheza é reveladora de transformações porque passaram círculos de especialistas, de meros interessados ou de um público qualquer, o mesmo se aplica à discussão realizada nesse documento do CNRH sobre indicadores. Nele, as preocupações técnicas e metodológicas envolvidas na produção de indicadores sociais – absolutamente predominantes e exaustivamente destrinchadas nos dias de hoje – aparecem sempre condicionadas às

⁸¹ A produção de indicadores é atividade distinta da coleta e sistematização de dados, ou “estatísticas sociais”, essa muito mais antiga e cuja realização remete ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, criado em 1934. “As estatísticas públicas – dados censitários, estimativas amostrais e registros administrativos – constituem-se, pois, na matéria-prima para a construção de indicadores sociais. O que diferencia a estatística pública do indicador social é o conteúdo informacional presente, isto é, o ‘valor contextual’ da informação disponível neste último.” (JANNUZZI, 2001:16). Para informações sobre a produção estatística do IBGE, ver: SENRA (2008). Constam, na história do IPEA, diversos episódios de colaboração entre as duas instituições. Entre elas, a reforma e modernização do IBGE, ao lado de uma legislação definidora de um Sistema Nacional de Estatísticas Básicas em fins dos anos de 1960 (D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 30, 38, 89, 121).

circunstâncias e interesses sociais. É verdade que o avanço das técnicas quantitativas era menor naquele momento. Mas tem igual importância o fato de que a proposta de consolidar um sistema nacional e oficial de indicadores sociais tenha sido elaborada a partir da afirmação das especificidades do contexto histórico, político e social brasileiro e, como consequência, de seus objetivos de redução da pobreza e da desigualdade.

Assim é que, no que diz respeito à definição dos fenômenos sociais a serem designados por indicadores, o mundo do trabalho é definido como prioritário. A justificativa para essa definição remete à discussão sobre a nova concepção de política social desenvolvida pelo CNRH, segundo a qual seu núcleo é a política de emprego.

“Política social correta será aquela que atue, tanto em convergência sempre maior possível com a Política Econômica, como sobre o problema do acesso aos bens, não sobre a distribuição direta. Não tem sentido dar remédios; é preciso proporcionar condições de acesso e estas são dadas pelo modo de participação no mercado de trabalho. Com isto delineamos também a área preferencial de incidência dos Indicadores Sociais” (Doc 73, 1976: 8, 9).

Os indicadores deveriam ser, portanto, indicadores de *“emprego, população economicamente ativa, mobilidade ocupacional, remuneração do trabalho e proteção legal ao trabalhador”* (idem: 10). De fato, os trabalhos de produção de informações sociais, como foram chamados, realizados então, referem-se principalmente a essas áreas (IPEA, 1989: 458).

Chama atenção, ainda, nessa discussão, o relato do início dos trabalhos sobre indicadores na instituição. Os primeiros passos teriam se dado em diálogo com organizações internacionais, com experiência e acúmulo no assunto. A UNESCO é citada como exemplo. Mas, está afirmado em seguida, essas organizações partiriam de situações sociais por demais diversas de um país em desenvolvimento como o Brasil, elegendo, por isso, indicadores classificados como “tradicionais”, como de educação, saúde e previdência. Embora importantes, tratando-se o Brasil de uma sociedade desigual com mínimos sociais não garantidos, indicadores como esses deveriam ser objeto de uma segunda rodada de esforços. O motivo: o acesso a esses bens sociais é decorrente do acesso ao trabalho.

Depois de fazer um diagnóstico dos problemas encontrados nos procedimentos de coleta e bases de dados existentes (inconsistências, descontinuidades em séries temporais, demora na divulgação, falhas de cobertura e divergências conceituais) e sugerir medidas para

sua resolução, o documento retoma a ideia de que “*os Indicadores Sociais devem espelhar os problemas sociais típicos de nossa realidade histórica*” (Doc 73, 1976: 32) para reforçar a recomendação de que tais medidas sejam tomadas a partir dessa perspectiva. No desenvolvimento da ideia estão presentes formulações sobre a situação do sistema capitalista, as relações de exploração entre países ricos e pobres e tipos de modelos explicativos predominantes em cada grupo – explicações sistêmicas nos “*países avançados*” e dialéticas no “*mundo subdesenvolvido*” (idem: 37, 38). Por meio dessa construção chega-se à definição de um sistema de indicadores como “*o teste da hipótese do desenvolvimento social de um país em desenvolvimento*”, isto é, a compreensão de sua existência e uso deveria se dar na confluência entre “*uma captação empírica adequada e sustentável*” da realidade e a elaboração de “*modelos estruturais e evolutivos de sistemas sociais*”. Dessa maneira, evitando “*tanto o operacionalismo, quanto a teorização obsessiva*” (idem: 40), a produção de indicadores sociais poderia ser, de fato, um recurso de planejamento social efetivo.

1.3. Um episódio especial: a associação de funcionários do IPEA

A identificação dos pesquisadores do IPEA com atores e acontecimentos do contexto político de meados da década de 1980 ganha configuração singular na experiência de formação de sua associação de funcionários. A exemplo de outras instituições estatais, o IPEA contava com uma associação, cujo papel era principalmente recreativo e social. Diferentemente, no entanto, de outras instituições, não reagiu de imediato às mobilizações de trabalhadores do setor público desencadeadas a partir de 1978 (NOGUEIRA, 1999: 53). Ainda assim, os elementos que caracterizam as transformações sofridas por outras organizações de funcionários públicos já faziam parte do ambiente interno do IPEA nesse período. A saber, a disposição em redefinir a instituição a partir do contexto de abertura política que se estava anunciando e a gradativa piora das condições de trabalho⁸². Neste caso mesclavam-se questões gerais, como a questão salarial que motivava as mobilizações das demais categorias, e questões mais específicas do IPEA, como a perda de importância da instituição e seu esvaziamento, ambos processos ainda lentos, mas contínuos.

⁸² A deflagração de uma greve de funcionários públicos em 1983 por 38 dias indica a amplitude do novo cenário (Sallum, 1996: 76).

Uma carta assinada pelos “*servidores do IPLAN/IPEA reunidos em assembleia*” (Doc22, 1985: 1) e dirigida ao presidente do IPEA na época, Andrea Calabi, sintetiza o que se observa disperso em diversos documentos produzidos por pesquisadores da instituição nesse período.

“Considerando:

- *seu anseio [do presidente do IPEA] pela democratização da administração do Instituto, em consonância com o crescente processo de participação da sociedade brasileira nas decisões que a afetam;*
- *a necessidade, já expressa pelo ministro João Sayad, de reforçar a ação de planejamento e coordenação governamental; e,*
- *que a prática das administrações anteriores de tomar decisões relativas à direção (...) do IPLAN/IPEA e os preenchimentos dos cargos sem levar em conta, adequadamente, critérios de experiência, competência e participação dos funcionários do Instituto, conduz à desmotivação e à perda de eficiência das ações da Instituição.*

Propomos que V.Sa. considere:

- *a necessidade de democratização dos processos internos (...);*
- *a opinião dos Servidores no provimento dos cargos do Instituto.”*

(idem)

A perda de prestígio do IPLAN, também tema recorrente nesse cenário, será abordada mais adiante. Neste ponto, interessa jogar luz sobre a demanda de democratização da administração do instituto e de participação dos funcionários em seu processo. A análise da questão salarial é um bom ponto de partida.

Os bons salários pagos pela instituição em pouco mais de uma década de existência, desde sua criação, é característica frequentemente mencionada por seus pesquisadores, ao lado de outras, como o estímulo à formação e, em especial, a garantia de condições para estudos pós-graduados no exterior. Classificadas pelos pesquisadores como condições atrativas e decisivas na opção por trabalhar no IPEA, é certo, também, que tais condições cumpriram papel importante na consolidação da imagem do instituto como uma organização de excelência. Assim, embora o declínio dos salários oferecidos possua uma dimensão concreta em nada desprezível (já foi mencionada aqui a centralidade que questões salariais adquiriram em meados da década de 1980), a mobilização em nome de melhorias de condições de trabalho, entre elas a salarial, provavelmente exigiu dos pesquisadores uma reformulação de seus próprios lugares e de sua instituição: tratava-se, antes de mais nada, de uma relação de trabalho como quaisquer outras.

“Quando nós estávamos na discussão no contexto da redemocratização, prá algumas pessoas do IPEA ficou muito claro que nós tínhamos que organizar a visão de que cabia ao corpo de funcionários/ servidores da casa ter a identificação de sua visão como servidor em relação à instituição – um é empregador e o outro é empregado.” - (Entrevista com Persio Davison em 16.11.2011).

“(...) parece estar a descoberto um componente social da maior importância, tão bem exercitado por tantas instituições existentes em Brasília e outros estados, e que diz respeito a uma ARH moldada em bases participativas pelo pessoal tanto administrativo quanto técnico, e que se reforçaria por uma efetiva Associação dos funcionários (seria a antítese da ASIPEA [Associação de Servidores do IPEA], nos termos em que vem sobrevivendo).” – (Doc18, s/data: 1).

Desta maneira, além do que observa Nogueira sobre as condições que levaram funcionários públicos⁸³ a se identificarem com os demais trabalhadores na passagem da década de 1970 para a de 1980, ou seja, a combinação de crise econômica, crise do Estado e transição política (NOGUEIRA, 1999: 54), no caso dos funcionários do IPEA, tal identificação implicava, também, em abrir mão de uma identidade anterior, de um *status* especial de que gozavam na condição de produtores de um conhecimento também especial. Como se um equivalente da tensão entre o “*funcionário da administração*” e o “*homem culto*” – observada por Ringer entre professores universitários na Alemanha no começo do século XX (RINGER, 2000: 12, 124) – tivesse que deixar de existir em favor da identidade do primeiro. Esse pode ser o pano de fundo de afirmações, encontradas em documentos, da necessidade da coesão entre pesquisadores, funcionários administrativos e cargos de direção. A democratização da instituição passa por aí. A outra face desse impulso de mudança é assumida por funcionários que não aderiram de imediato ao movimento, sob alegação de que não era adequado politizar a associação existente. Avaliação semelhante foi feita pelos

⁸³ Até o ano de 1991, os funcionários do IPEA eram submetidos ao regime da CLT, o que poderia encorajar a ressalva de que pensá-los como funcionários públicos não estaria correto. A comparação é válida, no entanto, pela identificação dos pesquisadores, mesmo que sob a forma de contratação celetista, com a máquina pública de administração do Estado. É esta identificação, mais que as garantias trabalhistas de um regime de funcionalismo público, que é central na definição da identidade do servidor e, em especial, do funcionário do IPEA. No caso de outros servidores, como mostra Nogueira, garantias trabalhistas como estabilidade no emprego, por exemplo, foram rejeitadas, pelos funcionários públicos, como obstáculos a seu direito de organização e reivindicação por melhores salários e condições de trabalho.

responsáveis por essa associação⁸⁴, a Associação de Servidores do IPEA – ASIPEA, que assumiu a posição de manter sua natureza social-recreativa, em detrimento de um caráter de representação de interesses.

Não que não houvesse, antes das discussões a respeito de uma nova entidade de funcionários, movimentações relativas a assuntos salariais. A diferença, e aí se dá uma segunda dimensão da redefinição do pesquisador como trabalhador, era que essa mobilização acontecia no plano individual. Isto é, havia um órgão em que questões salariais do funcionalismo público eram discutidas. Nesse período, coincidentemente, seu secretário era funcionário do IPEA. Assim, era possível ter acesso a informações ou manifestar opiniões relativas à remuneração de maneira informal. No movimento de questionamento das formas de funcionamento da gestão da instituição, essa prática também foi alvo de autocritica, levando à definição de que questões salariais deveriam ser tratadas coletivamente.

Nesse contexto, o agravamento do declínio das remunerações certamente era fator estimulante para essa definição. Daí, então, que se encontre, entre tais documentos, reivindicações que variam desde maior autonomia de coordenadores de área para alocação de recursos até a provisão de ônibus mais adequados à jornada de quem se deslocava das periferias da cidade para chegar ao local de trabalho; desde reconhecimento de viagens internacionais para apresentação de trabalhos como coroamento de esforços e serviços prestados até provisão de creche para filhos de funcionários ou vale refeição. Em 31 de maio de 1985, essa mobilização resulta na fundação da Associação de Funcionários do IPEA, AFIPEA, com objetivo de “*representar os servidores do IPEA nas negociações de reajuste e na defesa de seus interesses junto ao Governo Federal*”⁸⁵.

2. Nova República: IPEA e os tempos diversos de uma transição (1986-1990)

Muitos autores já analisaram o processo de transição do regime autoritário para o democrático (SKIDMORE, 1976; KINZO, 1988; SOLA, 1988; D’INCAO, 2001). A acomodação, na chamada Nova República, de grupos de interesses diversos que se reuniram na oposição ao regime militar antes da eleição presidencial indireta de 1985 também é

⁸⁴ Essa posição foi revista e alterada pela Associação alguns meses depois, quando se deu a unificação das propostas em apenas uma entidade.

⁸⁵ A AFIPEA existe até hoje e possui “cerca de mil associados”, segundo site da instituição: www.afipea.org.br. Acesso em novembro de 2011.

elemento importante na caracterização dos primeiros anos da democracia brasileira. O IPEA sofre as consequências das disputas políticas e econômicas que se dão em torno da presidência de José Sarney, o vice-presidente empossado após a morte do candidato eleito Tancredo Neves. Primeiramente porque essas disputas causam alterações no corpo de ministros com que se relaciona a instituição. Mas, sendo essa característica identificável desde os primeiros anos do instituto, torna-se apenas mais evidente em decorrência da segunda forma pela qual os conflitos político-econômicos incidem sobre ele. Trata-se das escolhas e decisões tomadas por esses ministros e que produzem um cenário econômico tal que tornam ainda mais agudos o declínio do tema do desenvolvimento e o abandono do planejamento como parte das técnicas de governo, o que evidentemente atinge o cerne do IPEA.

A exemplo da análise da primeira parte da década, as crises econômica e política daqueles anos não serão objeto de consideração direta, sendo tomadas como pressupostas com base na literatura sobre o período. A crise econômica é correntemente mencionada por entrevistados e em documentos, seja como tema de estudos, como elemento de um cenário retrospectivo ou como fator explicativo e justificador para determinadas decisões e formulação de questões de gestão pública. A crise política, por outro lado, não recebe a mesma atenção dos atores, mas envolve suas decisões, posicionamentos e falas de modo que sua consideração pode ajudar a compreender a transição entre correntes diversas de ideias, tal como entendemos que tenha ocorrido e se intensificado a partir de meados dos anos de 1980.

No caso dos debates em torno dos problemas sociais, essa transição pode ser caracterizada pelo auge e declínio de sua politização, isto é, de seu tratamento em termos de direitos sociais a serem assumidos como responsabilidade do Estado e com garantia de efetivação a ser cobrada pela população interessada. O enfraquecimento dessa concepção, por sua vez, abre espaço a outros tipos de abordagens, como o da eficiência das políticas sociais e o do tratamento dos problemas de forma mais pormenorizada, como um fenômeno a ser isolado, destrinchado e testado.

2.1. Redefinição institucional em meio à mudança social

Segundo alguns pesquisadores, desde o período do ministro Delfim Neto já não se fazia política de planejamento, mas sim política econômica (Doc 52, 1986: 1 Doc 54, 1986: 1; Doc 77, 1986: 1). O significado da avaliação é o de que já não havia uma perspectiva de idealizar cenários e traçar políticas para alcançar resultados em longo prazo, mas apenas

decisões e medidas para contornar problemas imediatos, relacionados principalmente ao descontrole da inflação e à pressão dos organismos internacionais para o pagamento da dívida externa. É possível que esse tipo de avaliação tenha adquirido contornos mais nítidos com o passar do tempo, uma vez que existe uma série de documentos produzidos por pesquisadores do instituto, com datas entre 1985 e 1986, em que está registrado o esforço de seu corpo técnico em compreender, definir a situação em que o IPEA se encontrava. Nesses documentos, diferentes tipos de problemas são diagnosticados e discutidos no sentido de suas soluções. Já foram mencionadas as reivindicações dos pesquisadores relacionadas a melhores condições de trabalho. Mesclam-se a elas afirmações de que a instituição não possuía mais a mesma relevância do passado, o que fazia com que seus técnicos fossem demandados para tarefas que fugiam à sua verdadeira vocação: a de produzir conhecimento e de, por este meio, exercer papel central no planejamento das políticas implementadas no país. Nesses documentos, a desmotivação dos pesquisadores diante dessa situação é o elo de ligação entre a deterioração das condições de trabalho e a crescente fragilidade da instituição. Isso explica porque boa parte das interpretações dos problemas apontados nesses documentos esteja mais focada em razões e proposições de mudanças internas do que nos fatores externos desfavoráveis ao planejamento. As melhorias propostas são descritas frequentemente como relacionadas à necessidade de redefinição do papel do IPLAN, da reorganização da instituição para melhor desempenhar este papel, da adoção de métodos de administração e comunicação mais adequados a essas redefinição e reorganização.

Em passagens em que são mencionados outros órgãos da burocracia, entretanto, é perceptível o esforço dos técnicos em buscar alternativas para recuperar espaço num cenário de enfraquecimento, em uma situação de diluição das condições que sustentavam o lugar privilegiado do instituto junto ao governo. Menos frequentes, há, ainda, documentos em que o autor assume uma perspectiva mais resignada ou pragmática, segundo a qual seria melhor buscar um reposicionamento para a instituição que admitisse a combinação das tradicionais perspectivas de médio e longo prazo ao imediatismo predominante.

“O IPLAN deverá reassumir sua função original de agência central do planejamento governamental, orientando suas ações pelas diretrizes emanadas dos compromissos explícitos da Nova República. Cabe-lhe também o papel de ampliar as discussões sobre o sentido e a natureza do planejamento central no Brasil, seus principais instrumentos e os diferentes interesses dos agentes que deverão estar nele refletidos e representados. (...) Para isso, será necessário, em primeiro lugar,

equacionar realisticamente as possibilidades e os limites da ação governamental no curto prazo, sem que se percam de vista os objetivos de médio e longo prazos”. (Doc 19, s/data: 2).

“A título de exemplo, se a este Setor cometeu-se a responsabilidade de acompanhar a área de irrigação governamental, de analisar tecnicamente os pleitos do PIN [Programa de Integração Nacional], de contratação de recursos externos etc., que razão pode justificar estar a SEST [Secretaria Especial de Controle de Empresas Estatais] representando de forma titular a SEPLAN [Secretaria de Planejamento], naquele conselho específico? (§) O bom senso, por si só, deveria considerar que estes órgãos, envolvidos na execução de uma política específica, merecesse uma supervisão e/ou acompanhamento único, de forma a se evitar dispersão de esforços e/ou consenso”. (Doc 18, s/data: 2).

Sikkink (1997), analisando uma mudança de paradigma ocorrida no interior da CEPAL neste mesmo período⁸⁶, a virada dos anos de 1980 para os de 1990, considera que o risco de perda de relevância pela instituição, percebido por seus pesquisadores, foi um dos fatores encorajadores da mudança. No IPEA, entretanto, a situação é distinta. Primeiramente, não foi criada uma teoria ou um conjunto de ideias próprio com o qual a instituição se identificasse ou fosse identificada, da mesma maneira como ocorreu com a CEPAL e a chamada visão estruturalista da economia. Isso tanto por seu caráter de “órgão pensante do governo”, quanto pela abrangência adquirida por ele, em número de pesquisadores e diversidade de áreas temáticas abordadas. Em segundo lugar, a filiação e/ ou abandono de determinada corrente teórica, estilo de investigação ou tipo de instrumental empregado se davam de maneira muito mais localizada e pontual, como vimos com maior detalhamento no caso do CNRH, e não envolvendo toda a instituição. Ainda nesse caso, as mudanças foram encorajadas pelo contexto, mas não exatamente pelo risco de perda de influência. Ao menos nesses anos, as tentativas de recuperação desencadeavam esforços de reestruturação e adaptação internas. Assim, no ano de 1986, o IPLAN passa por uma grande reorganização. Sua divisão substitui as quatro unidades em que funcionava (Coordenadorias de Planejamento Global, de Planejamento Setorial, de Planejamento Regional e o Centro Nacional de Recursos Humanos) por 10 coordenadorias *“basicamente com a intenção de colocar a direção da casa*

⁸⁶ A autora resume a mudança como tendo sido o abandono da tese de industrialização por substituição de importações para a incorporação de teses com foco na competitividade internacional (SIKKINK, 1997: 228). Sua análise apresenta detalhes dessa mudança, como o desaparecimento de noções chave da teoria cepalina de “centro” e “periferia” e uso das novas “abertura internacional” e “promoção de exportações”, as consequências disso para as principais ideias do modelo estruturalista e a forma como os documentos produzidos nessa transição apresentam uma espécie de negociação interna, em que algumas abordagens são alvo de críticas, mas também de reformulações que as relativizam.

mais próxima das bases técnicas, eliminando níveis hierárquicos intermediários” (Doc57, 1990: 5). São elas:

-Coordenadoria de Planejamento Macroeconômico	-Coordenadoria de Minas e Energia
-Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano e Meio ambiente	-Coordenadoria de Indústria e Tecnologia
-Coordenadoria de Desenvolvimento Regional	-Coordenadoria de Transporte e Comunicações
-Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento	-Coordenadoria de Saúde e Previdência
-Coordenadoria de Educação e Cultura	-Coordenadoria de Emprego e Salário

O Centro Nacional de Recursos Humanos, desta maneira, deixava de existir e passava a se organizar em três coordenadorias, seguindo a mesma divisão temática do antigo Centro: saúde (acrescido do tema da previdência), educação (acrescido do tema da cultura) e emprego e salário. Talvez por essa manutenção, a despeito dos registros de mobilização da instituição nesse período – formação de Grupos de Trabalho, reuniões e até participação de atores externos, como o que parece ser uma consultoria externa de um órgão chamado Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR) – não tenha sido raro ouvir de pesquisadores, nas entrevistas realizadas para esta pesquisa, que as mudanças organizacionais não tenham tido efeito algum sobre as atividades então em curso.

Se a reestruturação da organização foi realizada com a intenção de adequá-la a novas demandas e preservar suas atribuições e força originais, a perspectiva de estabilização gerada pelo lançamento do Plano Cruzado em fevereiro de 1986 alimentou, por sua vez, a expectativa de recuperação de um contexto em que o planejamento seria novamente possível e executado (Doc 77, 1986: 2; Doc 55, 1986: 1). É, também, relativamente comum entre os pesquisadores, a avaliação de que o ministro que assumira a pasta do Planejamento na Nova República, João Sayad, estivesse disposto a recuperar o IPEA como principal órgão do sistema de planejamento nacional (Doc 22, 1985: 1; Doc 52, 1986: 2; D’ARAÚJO, FARIAS e HIPOLITO, 2004: 89, 220⁸⁷). É possível que esses sinais externos minimizassem o fato de que em se tratando de uma instituição de apoio, subsídio, assessoria – como se queira chamar

⁸⁷ Francisco Biato e Andrea Sandro Calabi, respectivamente.

– muito de sua posição dependia menos de fatores internos⁸⁸ a ela, que de condições de seu ambiente. Seus alicerces, por vezes os documentos apontam com clareza, dependiam das relações que levavam ao acionamento do instituto. Neste contexto torna-se explícito o fato de que seu reconhecimento como instituição de excelência não era suficiente para sustentá-la neste lugar. E, embora tenha havido esse relampejo de otimismo, as dúvidas logo voltaram a se fortalecer. O Plano Cruzado já dava, naquele mesmo ano, sinais de problemas (FIGUEIRAS, 2000: 82). Não por acaso os questionamentos dos pesquisadores do IPEA se manifestavam de forma bastante clara exatamente em torno da atividade que mobilizava a instituição nos períodos anteriores: a confecção de planos de governo.

Entre questionamentos e críticas registrados nos documentos produzidos neste período de reorganização, boa parte deles refere-se ao que é designado como esforços desperdiçados na elaboração de planos que terminavam não implementados (Doc 54, 1986: 1; Doc 55, 1986: 3; Doc 77, 1986: 1; Doc 78, 1987:7). Em 1986, o instituto ainda elabora o Plano de Metas e, em 1987, um episódio radicaliza essa situação. Após a substituição do ministro Sayad por Aníbal Teixeira em março daquele ano, o Ministério solicita um novo plano de governo ao IPEA. Segundo relato do então superintendente do IPLAN, Ricardo Santiago, os técnicos questionaram a encomenda.

“Concordei inteiramente com a equipe, até porque já tínhamos feito o Plano de Metas do ano anterior, 1986, um esforço hercúleo da instituição, que infelizmente não tinha gerado os resultados que esperávamos. Por isso, achava que se tivéssemos que nos envolver nessa atividade, o resultado seria exatamente o mesmo”. (Ricardo Santiago em: D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 255)

Ao endossar a posição dos pesquisadores, a situação culminou em sua saída e, sob nova superintendência, deu-se a elaboração de um novo plano (o Programa de Ação Governamental – 1987/1991⁸⁹). Mas o prognóstico de inconsequência de planos como esse se

⁸⁸ Uma das propostas de reorganização, o estabelecimento de uma gestão por projetos ou por objetivos, aparece criticada em diferentes documentos (Doc 19, 1985: 3; Doc 14, 1985: 5; Doc 8, s/d: 5), no sentido de que 1, tratava-se de forma de funcionamento que contrariava o sentido público das tarefas realizadas, 2, de que o processo de reformulação da instituição deveria passar por outros caminhos ou 3, de que não haveria pessoal suficiente para esse estilo de gestão.

⁸⁹ Na apresentação do Programa, assinada pelo ministro Teixeira, um agradecimento cujo ineditismo, salvo engano, pode ser resquício do conflito: *“Finalmente, cabe menção especial à equipe técnica do Instituto de*

confirmou. A leitura dos relatórios de atividades realizadas na segunda metade da década de 1980 oferece, diferentemente dos relatórios da primeira metade, uma descrição nítida do aprofundamento do declínio experimentado pela instituição. O relatório de 1987⁹⁰ é bastante significativo nesse sentido. Como outros registros desse período, ele coloca, lado a lado, características de documentos produzidos em anos anteriores (como a menção ao planejamento ou o mais recente tom politizado em afirmações de “*compromissos do Governo com a Nação*” – Relat1987: 27) e temas que vão se fortalecer nos anos seguintes, como o controle de gastos públicos e de eficiência de políticas. Os relatórios dos anos subsequentes, 1988 e 1989, avançam um pouco mais na diferenciação em relação ao passado.

O IPEA passa por novas mudanças no período pós-promulgação da Constituição Federal de 1988. O regimento interno aprovado então reformula suas finalidades naquele mesmo tom de transição:

“I – auxiliar a SEPLAN/PR na elaboração e acompanhamento dos planos e programas governamentais e na coordenação do sistema nacional de planejamento;
II - auxiliar a SEPLAN/PR na elaboração das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e plurianuais de investimento e na articulação entre a programação e os orçamentos anuais e plurianuais;
III – realizar e promover pesquisas aplicadas às áreas econômica e social;
IV – promover atividades de treinamento para o planejamento e para a pesquisa aplicada”.

(Portaria n. 8, 08 de novembro de 1988)

Entre as quatro finalidades definidas, as duas últimas não parecem trazer nenhuma novidade ao que o instituto já realizava, diferentemente das duas primeiras. Embora haja menção a planos, não se trata mais dos planos de desenvolvimento dos anos anteriores. Quase como equivalentes, os planos são colocados ao lado de programas de governo, por definição, mais circunscritos, ainda que a tarefa de coordenação de um sistema nacional de planejamento faça soprar novamente algum ar do passado. As funções orçamentárias também remetiam ao papel que o instituto desempenhara até então, mas também elas já eram alvo de

Planejamento Econômico e Social (IPEA), que, sob a liderança do economista Geraldo de Alencar, deu clara demonstração de eficiência e patriotismo na elaboração deste documento.” (PAG, 1987: s/p.).

⁹⁰ Não foi localizado e, portanto, não consultado, o relatório de 1986. Os relatórios utilizados para esta análise são os dos anos de 1987, 1988, 1989 e 1990 e o relatório de 1985 do Centro Nacional de Recursos Humanos.

questionamento dos técnicos envolvidos nesta tarefa, para quem os orçamentos não eram considerados dentro de uma perspectiva de planejamento a médio e longo prazos, não tendo, portanto, efetividade (Doc 54, 1986: 2; Doc 55, 1986:4).

Diferentemente dos relatórios dos anos anteriores, os dos anos de 1988 e 1989 são formados por duas brochuras separadas, uma para o IPLAN e outra para o INPES, cada uma com formato próprio. Nos relatórios do IPLAN não há menção a atividades relacionadas a planejamento, exceto na formal apresentação das novas atribuições constantes na mencionada Portaria. Nos relatórios do INPES não há referência alguma. As atividades realizadas pelo IPLAN, naqueles anos, são classificadas nesses documentos como de acompanhamento e avaliação de projetos e programas governamentais, estudos e avaliações de políticas de médio e longo prazo e assessoramento de órgãos públicos. São mencionadas, também, participações em conselhos e órgãos colegiados. As realizadas pelo INPES, por sua vez, são organizadas como projetos e atividades de pesquisa em temas de interesse da SEPLAN, realização de seminários e capacitação, atividades editorial e de fomento à pesquisa e coordenação de projetos específicos.

Ainda que com variações entre os institutos e entre esses dois anos, o detalhamento das atividades realizadas sugere uma tendência que poderia, mesmo que um tanto precariamente, ser chamada de normalização da assessoria do IPEA aos órgãos setoriais com que o instituto trabalhava. Ou seja, as atividades do instituto foram passando por pequenas alterações que, tomadas individualmente, não deixam ver o movimento sutil de mudança. Tomadas em conjunto e na relação com seu contexto, dão pistas de uma configuração que se tornará mais evidente nos anos seguintes, mas que já parece assentada neste momento. São mudanças, por exemplo, de uma atuação descrita em termos de confecção de diagnósticos e elaboração de propostas de políticas setoriais, para outra mais caracterizada como de estudos e participação em grupos de trabalho ou encontros para discutir determinadas políticas. Num contexto de perda de influência faz sentido supor que o IPEA passasse a compor processos de elaboração, mais do que liderá-los. Que sua produção pudesse ou não ser utilizada diretamente na formulação de determinada política ou ação de governo. Essas transformações vão criando condições para que alterações mais contundentes sejam possíveis. São exemplo duas outras questões, de dimensões diversas, mas que ganham visibilidade também nesse cenário: a perda de técnicos pela instituição e a tomada de maior complexidade pela relação IPEA-governo. Cada uma com desdobramentos peculiares na história da instituição.

No que se refere à relação entre IPEA e governo, vale retomar alguns pontos trabalhados anteriormente. A análise dos primeiros anos da instituição buscou evidenciar o fato de que, a despeito de críticas e questionamentos que a instituição pudesse produzir em relação às políticas do governo, ela era uma instituição alinhada a ele, criada para apoiá-lo e trabalhar para a concretização de suas decisões – inclusive por meio da crítica. Num segundo momento, a pluralidade crescente na composição do corpo técnico, aliada ao contexto de oposição ao regime militar, acrescentava outros elementos a essa adesão da instituição às políticas executadas. Não no sentido de que o IPEA não trabalharia para concretizá-las, mas no de que o crescimento da instituição causava uma situação em que sua colaboração se dava por meio da participação em projetos comuns de alguns grupos ou pesquisadores recrutados entre o total dos quadros. Consequentemente, o acionamento de um pesquisador ou grupo do instituto passa a constituir uma nova relação, com novas implicações. Surge a questão sobre o que define que um pesquisador ou grupo seja acionado e outro não. Ao final da década de 1980 esse formato de relação está consolidado e tende a se disseminar na medida do crescimento do próprio instituto. Daí que quando questionados a respeito de possíveis influências de determinados governos ou instituições internacionais sobre o conteúdo da produção do IPEA, pesquisadores tendam a classificar essa relação não como de influência, mas como de ativação, ou seja, “*as posições [dentro da instituição] são prévias. Determinadas propostas [vindas de fora para a instituição], sendo convergentes com propostas que estão na mesa, claro que tornam aquelas propostas mais visíveis ou menos visíveis.*” (Entrevista com Luciana Jaccoud, em 01.02.2010).

A redução do número de pesquisadores da casa em fins dos anos de 1980 é a outra face da questão da maior complexidade da relação IPEA-governo. Muitos fatores contribuem para esse esvaziamento do instituto. O principal deles é a cessão de técnicos do IPEA para outros órgãos do governo combinada à proibição de novas contratações em função da crise econômica. Consta que as últimas contratações feitas pelo instituto foram no ano de 1986 (D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 79, 212). O relatório de 1989 dá a dimensão do problema: no início do daquele ano o IPEA contava com 220 funcionários, sendo 101 técnicos de pesquisa. Ao fim de 1989, o número de funcionários havia chegado a 76, sendo 67 técnicos de pesquisa. Em documentos e entrevistas, os próprios profissionais costumam creditar a perda de técnicos para outros órgãos à competência acumulada pela instituição e tornada disponível na qualificação de seus profissionais. Por outro lado, essa convocação no

nível individual só tornou-se possível pela transformação pela qual passou a relação IPEA-governo. Técnicos frustrados com o crescente desprestígio da instituição e com as perdas salariais que foram impostas no período completam o quadro, tornando o problema mais agudo. Fora do IPEA, muitos técnicos encontraram as condições de trabalho e satisfação que a instituição não garantia mais. Ainda que tenha sido ela a fornecer os meios e canais para essa mobilidade.

“O pessoal que estava na Esplanada se espalhou. Pessoal que era secretário não sei do quê, diretor não sei do quê, ficou na Esplanada por causa dos DAS. E prestígio político, era fim de carreira, o cara quer estar é mandando, fazendo política e não aqui sentado, pesquisando, dizendo o que ‘deveria’ ser feito. Tem essa limitação também. Mas por isso mesmo não tinha gente”. (Entrevista com Divonzir Gusso, em 03.03.2010)

Um episódio relacionado ao esvaziamento e enfraquecimento enfrentados pelo IPEA nesse momento deve ser citado pela importância atribuída a ele, pelos pesquisadores, no agravamento desses problemas: a estruturação de um novo órgão, no interior da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, que substituíra o Ministério do Planejamento, em 1974. Na estrutura desta Secretaria, havia a previsão de existência de uma outra secretaria, de nome, também, Secretaria de Planejamento. Mas ela não constituía, de fato, uma secretaria, com quadros. Havia apenas o cargo de secretário. Nas palavras de Calabi, a “*Seplanzinha* [como era chamada a secretaria dentro da secretaria] *era apenas a cabeça de um órgão, cujo corpo era todo o IPLAN*” (D’ARAÚJO, FARIAS e HIPPOLITO, 2004: 225). Em 1988, Dorothea Werneck é nomeada Secretária do Planejamento e resolve-se estruturar a equipe que não existia⁹¹. Como essa estruturação foi feita com técnicos do IPLAN, para muitos pesquisadores, a criação da Seplanzinha foi a consumação do processo de enfraquecimento do instituto.

“Dorothea matou o Iplan, quando decidiu nomear técnicos para a Seplanzinha, como era conhecida a secretaria. Porque só existia o cargo, mas não tinha pessoal; ela decidiu levar gente do Iplan para lá. Acontece

⁹¹ A repetição de nomes dos órgãos, bem como versões ligeiramente distintas sobre a criação da Seplanzinha (tanto em relação aos fatos quanto em relação à estrutura em que eles se deram), acaba deixando aberta a possibilidade de ser esta uma versão com alguma imprecisão. O privilégio, aqui, foi às avaliações das consequências da criação da Seplanzinha para o IPEA.

que o Iplan era o órgão de planejamento da Seplan; com a criação da Seplanzinha, ele ficou meio órfão, meio sem função.” (Hélio João Soares, em: D’ARAÚJO, FARIAS, HIPOLITO, 2004 :102)

“A questão se tornou delicada depois da saída de Sayad e de seus assessores diretos; a partir dali, a divisão entre Iplan e Seplanzinha, com evidente preferência dos titulares do Planejamento pela Seplanzinha, nos lançou numa espécie de crise de identidade profissional.” (Francisco Biato, idem: 92)

Fragilizado e esvaziado, o IPEA chega aos anos de 1990. Em dezembro do ano anterior, o país havia escolhido seu presidente, Fernando Collor de Mello, pelo voto direto depois de duas décadas de ditadura militar e um mandato presidencial decidido por colégio eleitoral. O ímpeto neoliberal do presidente Collor teve efeitos sobre o IPEA, como, ademais, sobre outros órgãos da administração pública. Sua rápida ascensão como candidato à presidência, as excentricidades de sua campanha eleitoral, sua forma encenada e solitária de governar e, por fim, sua saída da presidência em função do processo de *impeachment* motivado por denúncias de corrupção também já foram objeto de análise por outros autores (OLIVEIRA, 1990, 1992; CARDOSO, 1990; GIANOTTI, 1990; GOLDENSTEIN, 1990; VELHO, 1990; ALENCASTRO, 1992; NOBRE, 1992; SALLUM e CASARÕES, 2011). O tratamento dispensado a questões relativas ao tema do Estado é o aspecto relevante para esta discussão. Defendendo o enxugamento do Estado como um dos pilares de sua política de modernização da sociedade, 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 9⁹², 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, entre elas, o IPEA.

A redução dos ministérios envolveu as pastas da área social e da área econômica. Os ministérios da Fazenda e do Planejamento foram reunidos no Ministério da Economia, comandado por Zélia Cardoso de Mello. Antônio Kandir foi nomeado secretário de Política

⁹² Agricultura; Economia, Fazenda e Planejamento; Infraestrutura; Educação e cultura; Trabalho e previdência social; Saúde; Ação Social; Justiça; Relações exteriores. A área que sofreu maior redução foi a social, com redução de 8 para 4 ministérios (MENEGUELLO, 1998: 112).

Econômica do novo ministério e, como tal, presidente do IPEA. Kandir havia sido pesquisador da instituição nos anos de 1970 e, segundo seu relato, confirmado pelos de outros pesquisadores, o IPEA foi salvo da extinção por sua iniciativa. A demissão de funcionários, ocorrida em muitos outros órgãos, também não aconteceu no IPEA.

“Assim, assumi a secretaria e vinculei o Ipea a ela. Não o salvei apenas da extinção. Não sei se sabem, mas o Ipea foi dos poucos lugares onde não houve nenhuma demissão. Precisei dizer o seguinte: ‘O Ipea é uma instituição importante para a nação, só precisa trabalhar de uma maneira mais funcional’”. (Antônio Kandir em: D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 204).

“Tomei alguns cuidados para proteger a equipe, porque no início todos os dirigentes teriam que fazer listas de ‘dispensáveis’. No Ipea Rio, temíamos principalmente que resolvessem demitir os que, de acordo com a Constituição, não eram estáveis, que eram o sangue novo do Ipea. Decidimos que seriam incluídos na lista, preferencialmente, os que já tinham tempo de serviço suficiente para se aposentar ou estavam em vias de completá-lo. Mas, afinal, o Ipea não precisou fazer lista nenhuma”. (Ricardo Varsano em: D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 204).

As narrativas a respeito dessa época não deixam dúvida sobre o efeito desses acontecimentos sobre a instituição. No âmbito da estrutura do Instituto, ele fica evidente no relatório de atividades de 1990. No plano da experiência cotidiana dos pesquisadores, o episódio do retorno, ao IPEA, dos funcionários cedidos mobiliza manifestações de revolta que se sobrepõem àquela frustração que vinha sendo lentamente gestada no interior da instituição. Neste caso ocorreu que, sendo o IPEA um contratante de profissionais para outros órgãos (além da prática de cessão de quadros), a ida desses funcionários para a instituição significou o deslocamento de grande número de técnicos, o que causou um grande transtorno. Além de não haver capacidade para absorvê-los todos de uma vez, muitos dos contratados não eram pesquisadores, mas profissionais dedicados à administração direta. A solução encontrada foi reunir a todos num único andar no prédio em que o IPEA funciona. Este andar ficou conhecido como “sucatação”.

Os sentimentos em relação a este período, a despeito do consenso em relação ao caráter crítico da situação, são atravessados por nuances que passam despercebidas e podem ser vislumbradas pelo uso do termo “sucatação”. Há alguns pesquisadores que, ao se referirem ao episódio, não usam o termo e, indignados, sustentam o absurdo da situação sobre o fato de que, tratando-se, muitas vezes, de profissionais que haviam sido ministros de Estado,

mereceriam maior respeito. Por outro lado, a expressão é citada por pesquisadores que, ou muito jovens não viveram essa experiência, ou que, vivendo-a, não tinham o perfil de pesquisador que circula pelos órgãos da Esplanada.

Nesse sentido é que a revolta não parece ter sido uma exacerbação do sentimento de frustração que vinha sendo contornado pelas várias tentativas (inócuas) de recuperar a força da instituição. Ela parece ser própria de um tipo específico de técnico que se estabeleceu e multiplicou neste momento, resultado da transformação da relação governo-IPEA: aquele que galga posições dentro da máquina estatal a partir das qualificações adquiridas no instituto. Ao retornar, espera que o respeito seja proporcional ao nível de ascensão que ele adquiriu. Sua identidade não é mais tanto com a instituição quanto com sua própria trajetória. A frustração fica para o pesquisador que se manteve na casa e que, talvez por isso, seja lembrado na reconstituição dos fatos, como quem *“por crueldade (...) passou a chamar o 16º. andar, onde eram abrigados a comparecer os funcionários ‘retornados’, de Sucatão”* (Divonzir Gusso, em: D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 115).

No que se refere às mudanças na estrutura do IPEA, o relatório de 1990 as apresenta e justifica com afirmações inteiramente identificadas com o discurso assumido pelo governo federal de então. A apresentação do documento qualifica o ano de 1990 como *“um período de profundas modificações advindas das propostas do novo Governo”*. Adaptando-se a elas, o IPEA iria *“ao encontro dos objetivos governamentais”* e, assim trinar-se-ia um órgão mais eficaz. Além das mencionadas *“reflexão”* e *“reformas internas”*, o novo papel atribuído à instituição explicita o cerne daquele momento político:

“Nesse sentido, direcionou-se o IPEA para a prática da pesquisa econômica aplicada, através da qual sua atuação, no presente estado das artes, evidencia-se mais consequente do que a assessoria para o planejamento pela qual vinha respondendo no passado recente”.
(Relat1990: 2).

Assim como as forças políticas conservadoras se moviam mais silenciosamente no período anterior, adicionando um passo em direção ao prosclínio, com a eleição de Fernando Collor, o abandono da noção de planejamento já vinha sendo construída e, nesse cenário, adquire coerência e inteireza como parte do discurso oficial de *“modernização e revisão do papel do Estado”* (idem: 3). Todo o relatório é permeado por ideias que se assemelham àquelas encontradas no documento *“Brasil: um projeto de reconstrução nacional”*, lançado

pela presidência república em 1991. A primeira parte deste documento dedica-se à redefinição do papel do Estado e a orientação para sua redução fica clara na exposição das propostas de reforma administrativa (basicamente demissões e extinção de órgãos e carreiras), de desregulamentação (eliminação de “*controles e regras*” que atrapalham a produção e interferem na vida do cidadão – Brasil, 1991:32) e de privatização e controle das estatais.

No relatório do IPEA, a reforma da estrutura e medidas de “racionalização” são os meios pelos quais aquelas ideias são afirmadas reiteradamente. As medidas de racionalização dizem respeito a reduções de diferentes tipos: de número de publicações a número de veículos e combustível gasto. É mencionada, também, a queda no número de efetivos. Como, segundo relatos, não houve demissões, é possível que essa queda tenha relação com aposentadorias que também se efetivaram na época e cujos pedidos foram estimulados pelos problemas pelos quais a instituição vinha passando. Essas aposentadorias agravaram ainda mais o problema de escassez de quadros e não deixa de ser curioso - num relatório tão afirmativo no que diz respeito à adequação do IPEA às determinações do governo e ao sucesso desse esforço, representado sempre pela redução nos números - que exatamente na área de recursos humanos esteja uma observação sobre as dificuldades encontradas para cortes nesse setor. “*Contudo*”, segue a observação, “*para o próximo período esperamos redução significativa com a passagem dos servidores do IPEA para o regime jurídico único*”⁹³ (Relat1990: 24).

Assim, as 10 coordenadorias em funcionamento na época foram reduzidas a sete e três superintendências reunidas em uma diretoria técnica. As coordenações:

- Coordenação de Políticas Macroeconômicas
- Coordenação de Meio ambiente
- Coordenação de Política Agrícola
- Coordenação de Difusão Técnica e Informações
- Coordenação de Políticas Sociais
- Coordenação Regional – Rio de Janeiro
- Coordenação de Política Industrial e Tecnológica

⁹³ O Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis foi instituído na Constituição Federal de 1988 e implementado em 1990 pelo governo Collor (Lei .112/90 e alterada pela Le 9.527/97) com a finalidade de reger as relações trabalhistas dos servidores e submetê-los todos a uma única e igual regra. Para o IPEA, o aspecto mais relevantes dessa mudança foi o de que, ao transformar os celetistas em estatutários, não seriam mais permitidas contratações que não por concurso e as remunerações não poderiam mais ser diferenciadas. A avaliação dos prós e contras desse regime é controversa, especialmente entre os mais antigos que experimentaram a passagem de um regime a outro.

A justificativa, além da “*redução de 30% nos gastos com cargos em comissão e funções gratificadas*”, estava na correção da dispersão das ações que, então, seriam integradas, resultando em maior eficiência. As antigas coordenadorias de Desenvolvimento Regional, de Minas e Energia e de Transporte e Comunicação desaparecem, tendo sido suprimidas ou diluídas nas novas coordenações. A fusão de três antigas coordenadorias (de Educação e Cultura, de Saúde e Previdência e de Emprego e Salário) em uma coordenação, a de Políticas Sociais, é mais evidente. A extinção dos dois institutos que compunham o IPEA, o IPLAN e o INPES, entretanto, sintetiza questões presentes em todas as demais adaptações.

Essa fusão interferiu numa divisão que cristalizou as identidades dos pesquisadores de um e de outro instituto ao longo de pelo menos 10 anos de história. Se, quando de sua criação, essa divisão deu concretude a diferenças que se construíam paulatinamente e, talvez por isso tenha sido aceita e incorporada, sua anulação repentina caracterizou-se, pelo contrário, pela rejeição e resistência. Simbolicamente, ela negava ao IPLAN sua identidade de planejadora e tirava do INPES sua identidade de pesquisadora. Ao IPLAN, afigurava-se o risco de tornar-se desimportante de maneira definitiva. Ao INPES, o de subordinar-se à instituição cuja real vocação não garantia as características de pesquisa pelas quais seus profissionais tinham tanto apreço. Por isso há protestos de ambos os lados. Para o presidente de então, o que levou a essa resistência – especialmente da unidade carioca – foi a incompreensão da necessidade da reforma.

Assim, então, o IPEA tornou-se uma instituição de pesquisa e não mais de planejamento. Seu nome passou de Instituto de Planejamento Econômico e Social para Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

“O Ipea foi transformado em instituto de pesquisa, e os resultados foram ruins, porque pediram a todos os técnicos do Iplan, que faziam orçamento, acompanhamento de governo e de tratados internacionais, que apresentassem projetos de pesquisa.(§) Acho que reside aí parte da morte do Ipea como instituição estratégica do governo brasileiro, qualidade que não se pode atribuir a ele atualmente” (Edson de Oliveira Nunes, em: D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 272, 273).

2.2. Os planos da Nova República: pobreza e desigualdade como problemas sociais

Sendo esse um período de transição (literalmente quando se trata da redemocratização, mas também num sentido mais amplo de revisão de ideias e proposições de sentidos e significados para essas mudanças), os documentos produzidos nesses anos apresentam a

hibridez como uma de suas principais características. No que nos interessa, o CNRH e, posteriormente, as coordenações dedicadas aos temas e políticas designadas como sociais, produziram resignificações e mudanças de concepção importantes: o abandono da perspectiva de recursos humanos, a nova definição de política social, a centralidade da política de emprego, a melhoria de condições de vida como garantia de direitos. Por outro lado, as mudanças pretendiam melhorar os procedimentos que estavam institucionalizados, adaptá-los à realidade que preparava-se para se impor em um futuro breve; não necessariamente abolí-los, ao menos de imediato. Nesse sentido é que o planejamento continuaria existindo, incorporando as transformações do contexto político por meio da participação da sociedade na apresentação de suas demandas e no controle de seu atendimento.

Assim, também os planos de desenvolvimento desse período (essa característica apareceu em relatórios de atividades do instituto) mesclam afirmações que refletem posturas que poderiam ser chamadas de progressistas - no sentido da afirmação dos direitos, da politização da relação entre sociedade civil e poder público – com outras que remetem a ideias predominantes no momento anterior, que contrabalançam a perspectiva da “reivindicação” com a do “comando do poder público”, com a afirmação do que deveria ser entendido como papel do Estado. Eles incorporam alguns dos temas e abordagens que apareciam como novidade na época, mas fazem-no de maneira seletiva. Por vezes mais, por vezes menos. Nessa filtragem e decantação pelo governo, o IPEA assumia papel cuja intensidade variava conforme a configuração assumida pelas muitas variáveis que definiam seu grau de envolvimento com o processo de elaboração: a participação institucional declinava a cada plano, mas mantinha-se em dimensões mais localizadas, nas colaborações mais estreitas ou menos estreitas entre áreas, grupos e pesquisadores do instituto e áreas, grupos e profissionais dos ministérios setoriais. Conforme a área da política discutida e o documento em questão, essas colaborações poderiam ir de fornecimento de estudos e diagnósticos a deliberações conjuntas ou primeiras versões dos documentos finais. Em suma, como efeito da multiplicidade de formas adquirida pela relação IPEA-governo, a avaliação de sua implicação torna-se, também, mais complexa. Os documentos finais, por sua vez, ainda que – sabe-se hoje e brigava-se na época – com efetividade declinante, interessam na qualidade de voz oficial assumida pelo Estado nesse momento, tendo sido esse o foco, mesmo quando ditavam a realização das políticas.

Seguindo a orientação de apreender a transição entre diferentes grupos de ideias que circulavam no contexto de então, o III Plano Nacional de Desenvolvimento é um bom ponto de partida, ainda que tenha sido redigido em 1979 e apresente planejamento para o período entre 1980 e 1985, período pré-Nova República, portanto. Conhecer suas linhas mais gerais ajudam a comparação entre os planos redigidos na sequência: o Programa de Prioridades Sociais para 1985 (de maio de 1985), o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República/ 1986-1989 e o Programa de Prioridades para 1986 (ambos de novembro de 1985). Grosso modo, os Planos de Desenvolvimento são mais extensos e abrangentes que os dois programas de prioridades. Mas mesmo entre os Planos e Programas há variações que interessam à nossa discussão.

Escrito em 1979, é compreensível que o III Plano Nacional de Desenvolvimento/ 1980-1985 (III PND) localizasse suas propostas em um cenário de dificuldades econômicas e, assim, mantivesse a linha adotada já no II PND a respeito da necessidade de “*engajamento*” da população e dos órgãos públicos na continuidade do esforço de desenvolvimento. Nessa linha, o Plano é apresentado como flexível, aberto a adaptações, em decorrência do caráter dinâmico do planejamento (III PND, 1979: 9). Entretanto, apesar do agravamento das condições de vida da população, reconhecido pelo próprio plano, o III PND não acompanha o II PND na afirmação de uma política social com fins específicos. O Plano para a primeira metade da década de 1980 traz a concepção de que crescimento econômico e distribuição de renda não deveriam ser vistos como excludentes e a justificativa para essa combinação estaria na “*necessidade de criação de mais empregos em prazos mais curtos*” (III PND, 1979:16). A afirmação remete à priorização dada, nas produções do CNRH, à política de geração de empregos como política de distribuição de renda. No entanto, nem sempre aparece, no Plano, relacionada à pretendida subordinação das escolhas econômicas aos objetivos de promoção de justiça social. Ao contrário, embora a melhoria das condições de vida dos mais pobres seja utilizada como justificativa para a maior parte das diretrizes apresentadas, “*o reconhecimento (...) da opção brasileira pela economia de mercado*” é a verdadeira ideia força do documento. Nesse sentido, o III PND traça uma espécie de divisão de tarefas entre Estado e setor privado, que remete aos princípios liberais de intervenção estatal. Isto é, o Estado deveria limitar-se a suas funções sociais mais tradicionais e, na economia, restringir-se a áreas de interesse nacional ou inviáveis para a iniciativa privada.

No campo econômico, o III PND reflete perda de força tanto pelo tema do planejamento, quanto pela equação que igualava desenvolvimento e industrialização, ainda fortemente presentes no II PND. Não que elas não tenham destaque no corpo do III PND, mas a ênfase é suavizada. O tema do desenvolvimento agrário, em contrapartida, ganha preponderância. Entre as políticas setoriais, três são apresentadas como prioritárias (III PND, 1979: 57): (i) Agricultura e abastecimento, (ii) Setor energético e (iii) Setores sociais. As três restantes são: (iv) Indústria, (v) Setores de Infraestrutura, (vi) Outros setores. Essa mudança incide, em alguma medida, no tratamento dispensado aos problemas de pobreza e desigualdade sociais. Primeiro no sentido de que desaparece definitivamente a noção de subdesenvolvimento ou atraso que consistiam na definição de tais problemas, tendência levemente presente já no II PND. Segundo, na medida em que o investimento na agricultura é justificado como alternativa para resolução de uma série de questões sociais relacionadas ao ambiente urbano.

O conjunto de políticas que compõem a ação para “*setores sociais*” continua a designar um grupo grande de áreas de intervenção. São as mesmas: Educação, Saúde, Saneamento, Habitação e Trabalho, acrescidas de novas duas áreas, “*Segurança Pública*” e “*Desenvolvimento Comunitário*” (III PND, 1979: 63). Considerando as proposições para cada uma dessas áreas, não há grandes mudanças em relação àquelas presentes em planos anteriores. Diagnósticos de serviços com cobertura insuficiente e de qualidade inadequada são acompanhados de defesa de ampliação de acesso, prioritariamente pelas “*camadas mais carentes*” (III PND, 1979: 39) e melhoria da qualidade dos serviços oferecidos. A política de distribuição de renda levaria à “*crescente disponibilidade de acesso aos serviços de educação, saúde, saneamento e previdência, bem como de moradia, alimentação, transportes e oportunidades de trabalho*” (III PND, 1979: 16).

Os elementos que introduzem novidades neste Plano apresentam-se com clareza nos novos itens “*Segurança Pública*” e “*Desenvolvimento Comunitário*”, especialmente neste último. O item relativo à segurança trata de melhorias de serviços focalizando as estruturas penitenciária e policial, a formação dos profissionais da área e a dinamização das ações judiciais. No que se refere à formação dos profissionais, dispensável tratar do estranhamento causado pela presença de tal questão num período de ditadura militar, se não fosse esta uma menção presente em outras áreas e em planos subsequentes, juntamente com o tema da racionalização, desburocratização e descentralização dos serviços públicos, tratado

neste item sob a forma da agilização das ações judiciárias. Sob os termos da racionalização e desburocratização aparece, ainda de forma inicial, o tema da ineficiência pública. No III PND, a afirmação de que é “*urgente e fundamental melhorar relação benefício/custo nas diversas áreas*”, indo “*além da simples canalização de mais recursos*” (III PND, 1979: 64) para os setores sociais sintetiza essa ideia. A descentralização, por sua vez, remete à maior participação dos estados e municípios na gestão das políticas e, no limite, de organizações com atuações extremamente reduzidas geograficamente, normalmente designadas como organizações de atuação local ou, como no Plano, de atuação comunitária. No III PND, o “*desenvolvimento comunitário*” refere-se, grosso modo, a atuações voltadas à saúde e assistência de grupos específicos: “*materno-infantil, atendimento ao menor, ao idoso, ao excepcional e aos carentes em geral*” (III PND, 1979: 70). A valorização da “*comunidade*” ganhará grande força no período de transição democrática, em função dos movimentos populares. Além disso, a delimitação de grupos muito específicos, talvez não exatamente inédita, também passa a tornar-se mais frequente nas proposições de políticas sociais.

Cronologicamente falando, o Programa de Prioridades Sociais para 1985 (PPS 85) é o plano seguinte, com data de maio de 1985. Já era o quinto mês do novo regime, o que sugere que sua elaboração tenha se dado em momento de, se não entusiasmo e otimismo com o retorno à democracia, pelo menos em um momento de expectativas em relação à conformação da nova normalidade, fossem elas de poder entre os que o disputavam, fossem de melhorias nas condições de vida entre os que a demandavam. Documento dedicado a pensar os problemas enfrentados pelo IPEA e a propor sugestões para sua resolução sugere esse intervalo de possibilidades. Segundo ele,

“O Programa de Prioridades Sociais – o traço mais marcante do projeto de governo do falecido presidente Tancredo Neves foi praticamente concebido, na calada da noite, pelos técnicos do IPEA. Daí porque, quando o Ministro Sayad encomendou ao IPLAN o seu programa de Prioridades Sociais – principal instrumento de ação político-administrativa do atual governo – uma resposta bem concebida e bem articulada surgiu em menos de 2 semanas. Estava armada entre certos núcleos de competência do IPLAN e ministérios setoriais uma rede de relações e afinidades que se mostrou extremamente útil para planejar e para dar rápido início à implementação do plano”. (Doc86, 1986: 2).

O caráter pragmático e diretivo do PPS 85, além do fato de sua própria natureza de definição de prioridades, pode ser creditado a esse momento: haviam se passado os processos

de transição, afirmação de princípios democráticos e de igualdade. Era chegada a hora do fazer. As marcas de sua objetividade estão em apresentar as áreas de intervenção e definir o montante e a origem dos recursos para a atuação. A comparação com o III PND, então, fica prejudicada por ter o Plano de Desenvolvimento características opostas, de generalização e afirmação de princípios. Em termos gerais, entretanto, há um ponto passível de comparação: se o III PND recuava em relação ao II na afirmação de que a política social deveria ter objetivos próprios e não ser uma consequência do desenvolvimento econômico, o PPS 85 não relaciona os dois âmbitos diretamente. Na medida em que a necessidade de controle do gasto público é reconhecida como um dos condicionantes da elaboração do documento, ela é excluída como argumento possível em eventual questionamento à garantia de funcionamento dos programas identificados como prioritários, pois as prioridades já haviam sido estabelecidas a partir da consideração de escassez financeira. Assim é que o Programa trate basicamente de fornecimento de recursos ou de *“fortalecer financeiramente”* (PPS 85, 1985:11) programas já existentes: empenho na garantia das transferências, modos de agilizar os fluxos de recursos e meios de aumentar as verbas destinadas.

Nesse ponto, pode-se ver o argumento da eficiência admitido em seu caráter complementar e não como cerne das definições em pauta. Ele aparece ao lado da defesa da necessidade de conferir recursos adequados aos fins pretendidos. Vale lembrar que no III PND há afirmação oposta de que a resolução dos problemas não é uma questão de mais recursos e sim de eficiência de seu uso. Em documento sobre “projeto de avaliação social” produzido pelo IPEA, a relativização desta ideia presente no PPS 85 (ou seja, a eficiência é necessária, mas não a causa que justifique corte em recursos) revela um caso específico de acomodação entre a versão final de um documento e recomendações à sua confecção. O documento do IPEA que antecede a elaboração do PPS 85 afirma que *“por sugestão do presidente da República, transmitida pelo ministro Sayad, o programa de Prioridades Sociais para 1985 deve contar com um ‘esquema especial de acompanhamento e avaliação’ (...)”* (Doc 35, 1985: 1), o que se realizou. Por outro lado, o mesmo documento explicita o fato de que o contexto social define o conteúdo das proposições. Na comparação entre ele e o III PND, a proposição da avaliação de políticas sociais coloca os problemas de gestão em perspectivas diferentes: a da técnica e a da política. A técnica se configura pela proposta de medidas gerenciais. A política se configura na consideração de elementos conjunturais de uma dada realidade.

“A ênfase nesse tema [descentralização administrativa e desburocratização] relaciona-se com a necessidade de modernizar e dar maior velocidade e eficiência ao processo de tomada de decisões em todos os campos, em benefício do desenvolvimento e do bem-estar da população, sem prejuízo do cumprimento de regras e padrões sadios de gestão e controle das atividades governamentais. (...) O objetivo será melhorar o desempenho da máquina administrativa, especialmente pela simplificação, adoção de técnicas e métodos modernos, treinamento e reciclagem de recursos humanos, valorização da confiança, da delegação de competência e do combate ao formalismo dispensável.” (III PND, 1979: 90).

“Trabalhos já realizados (...) apontam para uma grande demora na aplicação do dinheiro (...). A demora sugere que o FINSOCIAL tem tido um papel importante na rolagem da dívida interna. Interessa saber, nesse contexto, quem se apropria dos juros deste dinheiro. Onde é que o sistema aplica do dinheiro? Quais são as regiões e classes sociais que se beneficiam nesta fase de atividades do FINSOCIAL?” (Doc 35, 1985: 2).

No que se refere aos programas, suas áreas de interferência são o combate à fome, o combate à miséria e o combate ao desemprego. Trata-se de programas de alimentação, geração de emprego e atendimento a necessidades básicas (de saúde, educação, segurança, infraestrutura urbana e habitação), desenvolvimento rural do pequeno produtor e programas emergenciais para áreas atingidas por enchentes. Alguns dos programas têm caráter de urgência ou de resultados esperados no curto prazo, como programas de distribuição de alimentos ou distribuição de materiais didáticos, além do auxílio à população atingida pelas enchentes. Outros poderiam ser considerados no médio e longo prazo, como a construção de escolas, de postos de saúde ou ampliação das redes de saneamento básico⁹⁴. Alguns deles poderiam, ainda, ser aproximados de linhas sugeridas pelo III PND, como a construção de presídios e a atenção ao meio rural. Mas enquanto lá a melhoria das condições de vida ou a distribuição de renda justificavam genericamente as mais diferentes proposições, no PPS a

⁹⁴ Documento produzido pelo então ainda existente CNRH tem sugestão nesse sentido e a contra indicação de elaboração de “um IV PND” sugere que se trata desse momento pós III PND: *“Muito mais necessário é aprofundar em um documento específico as intenções e os anseios que viabilizaram socialmente a instalação do novo governo. O que se propõe é que o IPLAN, num primeiro momento, concentre sua capacidade técnica na elaboração/articulação de um plano de curto prazo da Nova República e concomitantemente se prepare, junto com os demais órgãos públicos, para a elaboração efetiva de um plano nacional de médio prazo, bem como para a fixação dos objetivos que devem ser buscados no longo prazo.” (Doc 19, 1985: 2).*

geração de emprego é o ponto comum nas justificativas para os programas escolhidos como prioritários.

Esse também parece ser outro ponto na comparação entre o PPS 85 e o PPS 86. A ênfase no tema da geração de empregos desaparece no segundo e onde se lia “*Emprego e necessidades básicas*”, entre os programas prioritários para 1985, passou-se a ler “*Necessidades sociais básicas*”, no documento para 1986. O PPS 86 foi lançado simultaneamente ao I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República/ 1986-1989, I PND-NR, e ambos apresentam, inclusive, trechos de texto semelhantes entre si. Ainda que mantenha a característica de mais objetivo quando comparado ao I PND-NR, o PPS 86 é mais extenso e discursivo que o PPS 85. Enquanto no PPS 85 tratava-se de quatro programas (alimentação, emprego e necessidades básicas, pequenos produtores no nordeste e recuperação de infraestrutura danificada por enchentes), o PPS 86 apresenta seis: alimentação, necessidades básicas, reorganização e reforma agrária, abastecimento e transporte urbano de massa. E o desaparecimento da ênfase sobre o tema de geração de emprego foi acompanhado pela introdução, entre os programas voltados às necessidades básicas, da assistência social, dando mais um passo no reforço da característica de curto prazo, de política circumspecta a “*segmentos mais vulneráveis e desprotegidos socialmente, como crianças e adolescentes, menores abandonados e infratores, idosos e excepcionais, com ênfase no grupo carente de até seis anos*” (PPS 86, 1985: 20). Se há um ponto reiterado com frequência ao longo do Programa é a prioridade conferida à infância. Entre os programas de alimentação, por exemplo, o Programa de Alimentação do Trabalhador do PPS 85, único não dirigido ao público materno-infantil, foi substituído, no PPS 86, pelo Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, que nos anos seguintes ganharia grande visibilidade como política social do governo Sarney. Quando do lançamento do Plano, novembro de 1985, os movimentos pró-infância eram dos mais organizados e politizados.

No I PND-NR⁹⁵ não se observam as mesmas características. Seu texto exacerba o caráter narrativo que vinha tornando-se mais presente nos sucessivos planos de desenvolvimento. A cada seção do documento, os diagnósticos expõem problemas que não

⁹⁵ Sobre o I PND-NR, declarou o ministro Velloso: “A estratégia de desenvolvimento do I PND da Nova República, como se passou a chamar a partir de 1985, era um conjunto vazio. Cadê a estratégia de desenvolvimento? Não havia. Não existia. A perda de know-how do crescimento significou, principalmente, que se perdeu a visão estratégica, a visão dinâmica” (Revista Desafios do Desenvolvimento, n. 41, 2008, disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1351:catid=28&Itemid=23, acesso em 3.01.2012). Agradeço a Divonzir Gusso pela referência.

diferem em conteúdo daqueles já abordados, relacionados, sobretudo, aos problemáticos acesso e qualidade de serviços públicos. Os dados apresentados, entretanto, são expostos com grau de detalhamento que chegam a se aproximar de exemplos de experiências no nível individual. Ao lado dessa tônica, o acesso e a qualidade dos serviços são afirmados como “*direito inerente à cidadania e dever do Estado*” (I PND-NR, 1985: 82). Assim, invertendo mais uma vez a relação entre objetivos econômicos e sociais, traz a afirmação de que objetivos sociais não só requerem políticas específicas, mas que o modelo de desenvolvimento instaurado “*agora se baseia na firme deliberação política de condicionar as opções macroeconômicas às prioridades sociais inadiáveis*” (I PND-NR, 1985: 14 e PPS 86, 1985: 10). O documento repete a insistência no tema social, acompanhando o slogan do governo: “Tudo pelo Social” (Augusto, 1999: 108) e na própria estrutura do plano, em que após a apresentação das prioridades de governo (“Crescimento econômico, reformas e combate à pobreza”), a primeira parte é intitulada “A retomada do desenvolvimento” e a segunda, “Desenvolvimento social”, precedendo as seções sobre “Desenvolvimento econômico”, “Ciência e Tecnologia”, “Cultura”, “Política ambiental”, “Desenvolvimento Regional e Urbano”, “Forças Armadas” e “Relações Exteriores”. Apesar da tônica diferenciada no tratamento dos conteúdos das políticas sociais (o detalhamento descritivo e a temática dos direitos), as áreas relativas a elas não apresentam diferenças em relação ao que figurava nos planos anteriores: Educação, Saúde, Saneamento Básico, Habitação, Justiça e Segurança Pública, Alimentação, Previdência Social.

As inovações ficam por conta da área de “Assistência Social”, acompanhando o PPS 86, e do “Programa Nacional de Desburocratização”. Este último diz respeito ao fortalecimento do tema da descentralização e racionalização dos serviços, já observado no III PND. Seu conteúdo é o mesmo e refere-se à necessidade de melhoria dos serviços públicos. O I PND-NR acrescenta metas como eliminar organismos estatais que se sobrepõem, melhorar coordenação entre níveis federal, estadual e municipal e investir em recursos humanos, apresentados como causas das exaustivamente apresentadas (e já conhecidas pela população) deficiências do serviço público. A descentralização aparece, nas diversas áreas, mais fortemente vinculada ao tema da participação. Isso é observável tanto no caso da saúde em que se repete também o tema do “*controle social*” (I PND-NR, 1985: 82) - isto é, acompanhamento dos serviços pela comunidade atendida para sua avaliação e melhoria -

quanto no caso da educação em que se defende a aproximação entre escola e comunidade e adequação do ensino às necessidades de seus moradores e dos alunos.

O item Assistência Social, por sua vez, é interessante tanto por sua novidade quanto pela dubiedade de seu conteúdo. De um lado, a presença deste item parece justificar-se (e nesse sentido ele é indicativo de uma situação) pelo reconhecimento da existência de uma parcela da população fora dos mercados e sem acesso aos serviços públicos e que é preciso atender em caráter emergencial. Entretanto, ao mesmo tempo em que tal reconhecimento espelha a característica geral do plano de atenção prioritária a essa população, os termos em que isso é feito contrasta com o tema dos direitos e o tom de politização presente no restante documento.

A justificativa para ações de assistência com base na defesa de prevenção da criminalidade ou de preservação da família, “*unidade social básica*” (I PND-NR, 1985: 103), contrasta com a abordagem utilizada pelo plano na discussão das demais áreas de atuação social do Estado. Como já mencionado anteriormente, a área da Assistência Social no Brasil possui histórico de imbricamento entre filantropia pública, privada e religiosa. Seu questionamento e reformulação ocorreu por meio de movimentos internos à própria área profissional da Assistência, a partir das diversas formas de resistência e crítica à ditadura militar (NETTO, 2001; CUNHA, 2010). Os resultados da politização pela qual passou também a área da Assistência Social não aparecem no I PND-NR.

No que nos interessa aqui, pode-se afirmar que no período que vai do fim da ditadura aos primeiros anos da Nova República, a forma como os problemas de pobreza e desigualdade foram tematizados transformou-se significativamente. O enfraquecimento da temática do desenvolvimento fez desaparecer, também, o aparato discursivo e simbólico que definia tais problemas como marca de um subdesenvolvimento prestes a ser superado. No plano real, a concentração de riqueza e aumento da pobreza minavam as bases deste discurso e levavam à crítica de seus enunciadores, representados pelos diferentes governantes que se sucediam. Tal questionamento foi potencializado também pelo clima de resistência política ao regime militar, que reuniu e organizou a população no sentido da afirmação das melhorias como direitos sociais. Sua garantia estava atrelada à responsabilidade da sociedade em fazê-los presentes na pauta de governo e à responsabilidade pública do Estado em tomar as decisões para cumpri-los.

Análises que avaliam a implementação ou a qualidade de políticas e oferta de serviços públicos a partir desses documentos (NEPP, 1988; FAGNANI, 2005) apontam, com base na distância entre o que foi proposto e o que foi realizado, que tais documentos não passam de peças propagandísticas de um governo que, para dizer o mínimo, manipulou demagogicamente demandas reais. Embora do ponto de vista da intervenção concreta, a conclusão apreenda a face, também para dizer o mínimo, sem compromisso daquele governo, como registro de um momento específico esses documentos podem revelar camadas intermediárias do nosso passado recente, com extensões que chegam até os dias atuais. O fato relevante é o de que esse discurso tinha relação com ideias que estavam circulando naquele momento. Tanto quando afirmava que os serviços eram ruins, quanto quando afirmava que o Estado deveria garantir a efetivação de direitos sociais, a realidade lhe dava materialidade, lhe dava existência social. Podemos afirmar, ao conhecer minimamente as condições de suas elaborações, que à real demagogia estava mesclado um eco de realidade igualmente verdadeiro, incorporado por uma dimensão de labuta, de realização de um trabalho cotidiano que envolve, também, palavras reunidas num documento oficial de governo. Por diversas vezes, ao longo da pesquisa, pesquisadores do IPEA - tantas vezes envolvidos na elaboração de ações que ficaram conhecidas por meio da experiência pelo resto da sociedade – contaram episódios que tinham a intenção de ilustrar, como uma moral da história, a maneira muitas vezes casual com que se chegava a uma boa conclusão, a forma contrariada com que determinada decisão era adotada. Em muitas delas, trata-se do mundo real interferindo no âmbito puramente técnico da tomada de decisão e, neste ponto, é possível complementar o que foi dito a partir da experiência da instituição no episódio de preparação para negociação da dívida externa. A legitimação de qual parte social deste mundo estará interferindo – se a da “iniciativa privada que gera desenvolvimento”, se a do “movimento social que demanda direitos” - é um processo cujas bases são construídas histórica e socialmente.

No caso particular do contexto dos anos de 1980, a tragédia para os que escolheram reverberar a demanda dos movimentos foi a de que aquele era um contexto que se tornava cada vez mais desfavorável ao cumprimento dos compromissos assumidos com sua concretização, produzindo, assim, o vazio que os tomaram e os tornaram mera demagogia. A crescente centralidade atribuída aos problemas sociais é apenas reflexo desse movimento que, em curso, tinha visibilidade intermitente.

“O próprio PND da Nova República tinha formulações que eram formulações nas quais a gente acreditava, mas que a gente sabia que estavam lá e não era prá valer. Estavam lá porque era conveniente. (...). Quer dizer, era uma coisa que a gente sabia que não... mas a gente achava que era importante, sempre achou importante, mesmo com este caráter... porque aquilo se mantinha no debate. Era uma forma de você jogar coisas pro debate, que não estariam se a gente não aceitasse cumprir esse papel. Então tinha aí também uma estratégia meio tácita também, nada elaborado, mas era uma estratégia de: ‘é melhor pôr e produzir alguma discussão, do que simplesmente não colocar nada. Pode ser que lá na frente venha alguém e cobre. Sempre a esperança de que movimento social vá, em algum momento, construir uma cobrança sobre o Estado.” (Entrevista com Beth Barros em 02.02.2010).

“Eu não tenho partido, meu partido é ‘funcionário público’. Acho que a gente como funcionário público é pago prá trabalhar por quem é eleito democraticamente. Claro que tendo posições críticas, não somos obrigados a concordar com quem foi eleito. Temos, aliás, a obrigação de mostrar o que pode ser melhor, o que é experiência. Mas não sou por uma questão partidária. Já trabalhei com PMDB, Nova República trabalhei muitíssimo, Sarney. Depois desisti rapidamente, não dava. (...). Mas no começo a gente teve entusiasmo total, porque a gente achou que tudo ia estar solucionado em 85. Nove meses depois ninguém acreditava em mais nada, mas foi o momento.” (Entrevista com Anna Peliano em 02.02.2010).

2.3. 1987: Assembleia Nacional Constituinte e Plano de Ação Governamental, dois prenúncios

O ano de 1987 é um momento de virada para as questões aqui discutidas. Nele, algumas das tendências de fortalecimento de grupos conservadores que vinham se desenvolvendo ainda discretamente nos anos anteriores tornam-se explícitas. Ou, talvez, trate-se do momento em que a lenta evolução da derrota de forças progressistas para forças conservadoras tivesse atingido o ponto de sua irreversibilidade. De formas diferentes, os embates na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e os eventos que cercam o Plano de Ação Governamental/ 1987-1991 (PAG) justificam essa percepção. No caso da primeira, as perdas impostas aos grupos que propunham transformações em relação ao passado recente ganhavam relevo no pano de fundo da crença na possibilidade de que os enfrentamentos pudessem resultar nas mudanças desejadas. No caso do segundo, a derrota se evidenciava na expectativa de que, fosse o PAG mais um plano sem consequências concretas - como, ademais, já haviam sido os anteriores - a consolidação de uma legislação justa, a nova constituição, tornaria tal fato insignificante.

A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em fevereiro de 1987. Era o momento em que, depois do entusiasmo dos primeiros anos da Nova República, muitas dúvidas e questionamentos sobre a concretização das expectativas começavam a surgir. É possível encontrar em artigos escritos naquele período a eminência de uma desilusão diante de continuísmos políticos e resistências em tomar as medidas necessárias para corrigir as desigualdades que haviam sido produzidas – e reconhecidas – nas décadas passadas (RODRIGUES, 1986; FALCÃO, 1986; FERNANDES, 1989). A instalação da Constituinte, então, teve o papel de renovar as esperanças de mudança que se haviam abalado com a ausência de ruptura entre os grupos que se opuseram e os que foram a base do regime militar⁹⁶. Fagnani, examinando os embates em torno de cada uma das principais políticas sociais, mostra a bipolaridade que caracterizava esse período de forma geral. De um lado, um movimento de impulso a medidas de construção financeira e institucional de um sistema de proteção social, *“revigorado no bojo da luta das forças sociais que se opunham ao regime militar; impulsionado por setores da burocracia federal”* e, de outro, medidas que invalidavam, desorganizavam ou contradiziam as primeiras de tal forma que a resolução dos impasses criados era postergada para a Constituinte (FAGNANI, 2005: 277, 288, 304, 328). Com o processo em curso, a atuação de movimentos sociais em torno das emendas populares (MICHILES *et al.*, 1989) e a pressão política realizada por diferentes grupos sociais sobre os parlamentares e especialistas nas subcomissões (FERNANDES, 1989: 87) reforçavam a perspectiva de que a disputa estava aberta. O IPEA não ficava totalmente imune aos acontecimentos desse cenário.

“Esses compromissos que viabilizaram a existência do ‘Governo de Transição’ delimitam, no geral, as responsabilidades do atual governo no resgate da dívida social, na reestruturação da política econômica e no reordenamento político-institucional do país, que somente se consolidará na nova Constituição, fruto do trabalho constituinte, esta sim, legitimadora do estado de direito, referenciado não apenas pela extensão e garantia das liberdades públicas mas, também, pela efetivação dos parâmetros de uma nova república que assegurem a estabilidade de regime democrático no país.” (Doc 8, s/d: 1).

⁹⁶ Esse tipo de expectativa aparece tanto em textos acadêmicos, como o relatório do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP, 1988) quanto na voz de “populares” narrada, por Florestan Fernandes, em artigos escritos a partir e sobre sua atuação como deputado constituinte (FERNANDES, 1989: 124).

Além da participação institucional de pesquisadores do ainda existente Centro Nacional de Recursos Humanos, em Brasília, na elaboração dos planos entre 1985 e 1986, havia outros profissionais que participavam deste cenário individualmente, colaborando, inclusive, com documentos produzidos por grupos que formaram a oposição ao regime militar, reunida principalmente em torno de seu principal partido, o PMDB. Os mesmos técnicos, entretanto, passaram a produzir também, ao lado dos questionamentos propositivos a respeito de uma ação estatal para redução das desigualdades sociais, questionamentos mais diretamente ligados às possibilidades reais de avanço na direção que acreditavam construir. As coordenadorias de educação e cultura, saúde e previdência e emprego e salário no IPLAN participaram do processo da Assembleia Nacional Constituinte de maneiras diversas. Os próprios processos em cada uma dessas áreas, na Constituinte, foram distintos entre si. No geral, o enfraquecimento do IPEA como um todo o colocou em posição tal que se traduzia, para as coordenadorias, na combinação de duas situações possíveis, com distintas intensidades: primeiramente, a continuidade da tônica da produção em afinidade com o momento político da época (de participação e em termos de direitos sociais); em segundo lugar, a aproximação dos pesquisadores com a ala progressista dos envolvidos nos trabalhos da Assembleia Constituinte. Em ambos os casos, os resultados de seus trabalhos oscilavam entre sua incorporação por grupos organizados em torno de propostas reformadoras e a (consciente) baixa possibilidade de repercussão em termos de adoção em medidas implementadas.

Os casos das áreas de educação e saúde, por exemplo, ilustram duas situações opostas em seus contornos gerais. Enquanto a participação da equipe de saúde é destacada por vários pesquisadores como tendo importante papel na consolidação do que viria a ser o Sistema Único de Saúde - continuando, inclusive, ações que remontavam a programas dos anos de 1970 - na área de educação, a ocupação do Ministério pelo Partido da Frente Liberal limitou sua abertura a interferências externas, levando a seu fechamento também para interlocutores progressistas e à diminuição de contatos com o próprio IPEA. Assim, não é possível generalizar uma caracterização do posicionamento do IPEA junto aos trabalhos da ANC, nem aos ministérios setoriais. Entre pesquisadores do Rio, por exemplo, não há menção, nos relatórios de atividades, a nenhuma ação específica de colaboração e, quando perguntados, em

entrevistas, os pesquisadores que estavam na instituição naquele momento confirmam que essa relação de fato não existiu, excetuando-se alguma colaboração individual⁹⁷.

O episódio que antecedeu a elaboração do Plano de Ação Governamental/ 1987-1991 (PAG) após a nomeação de Aníbal Teixeira como ministro do Planejamento em março de 1987 e culminou com a demissão do superintendente do IPLAN pode ter sido a face mais visível, no que se refere à instituição, das alterações políticas que progressivamente substituíam personagens que haviam sido colocados em cena pelo grupo que apoiara Tancredo Neves por outros escolhidos pelo presidente José Sarney. Aníbal Teixeira, no entanto, foi uma exceção a essa tendência. Embora tenha sido assessor de Tancredo, foi transferido da Secretaria de Ação Comunitária (SEAC) para o Ministério do Planejamento, por Sarney, em função do crescimento do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) que ele coordenava naquela secretaria. Essa ampliação agradou o presidente Sarney (*“Na avaliação da época, a SEAC funcionou muito bem; tinha o Programa do Leite, entre outros programas sociais que ganharam visibilidade”*⁹⁸.) e, assim, o programa passou a compor sua estratégia na área social a partir de então. Fagnani relaciona a nomeação de Teixeira e o pesado investimento político de Sarney no PNLCC, com a difusão do clientelismo e assistencialismo⁹⁹ que acabaram por enfraquecer ainda mais os grupos que tentavam implementar reformas nas diferentes áreas das políticas sociais (FAGNANI, 2005: 329). O texto do PAG enuncia essa nova perspectiva.

No geral, o Programa não se diferencia dos demais. Mais uma vez, o diagnóstico de um cenário de dificuldades e as perspectivas de crescimento e melhorias. A particularidade do PAG, ao menos no que propõe para as políticas sociais, é a recorrência ao tema da

⁹⁷ O depoimento do diretor da coordenadoria do Rio de Janeiro, nesse período, Regis Bonelli, vai nesse sentido. Fernando Rezende, por sua vez, colaborou com o ministério do planejamento, mas, assim como Bonelli, afirmou não ter sido uma colaboração institucional, tendo sido chamado pelo fato de ter trabalhado anteriormente com os coordenadores dos trabalhos relativos a sistema tributário, orçamento e finanças, José Serra e Francisco Dornelles. (Entrevistas realizadas em 03.11.2011 e 20.08.2010, respectivamente). Respeitadas as colocações dos entrevistados, poderíamos acrescentar, por outro lado, que, seguindo a argumentação aqui desenvolvida a respeito da complexificação da relação IPEA-governo, da qual a solicitação de um técnico é uma das formas possíveis, a colaboração de Rezende se deu em um formato já consolidado no instituto. Essa colaboração será retomada mais adiante.

⁹⁸ Michal Gartenkraut em: D'ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 247.

⁹⁹ *“Não havia, naquela época, esta tecnologia do cartão magnético, quando o dinheiro vai direto para a pessoa. Era o cupom que valia leite, que acabava virando moeda paralela e ainda tinha o deságio. O papel valia um litro de leite, por exemplo, 2 Reais na moeda atual. A pessoa vendia por 1 Real e não comprava o leite. Era uma enorme distorção e falta de alcance do objetivo do programa”* (Anna Peliano em: PAIVA, 2009: 62, 63).

comunidade e da participação no desenvolvimento das ações. Embora coloque, de início, que as diretrizes sociais da ação do governo “*se resumidas e condensadas, convergiriam para uma evidência fulcral, irremovível e inquestionavelmente clara: o estímulo à criação de empregos como única forma de consolidar o desenvolvimento econômico e distribuir a riqueza nacional (...)*”, o apelo à mobilização da comunidade como meio e *locus* de desenvolvimento de políticas sociais está presente em quase todas elas (PAG, 1987: 66). Na educação, está mencionada a importância das escolas comunitárias; na habitação, a realização de mutirões comunitários; nas ações de assistência, o planejamento participativo; até mesmo na reforma agrária, tema de duríssima disputa naqueles anos (FAGNANI, 2005) há espaço para a proposição de um “*Programa de Apoio Comunitário à Reforma Agrária*” (idem: 277). A diretriz “*Mutirão Contra a Pobreza*” define o uso que o Programa faz do tema da participação e da comunidade e resume o sentido atribuído à proposição das políticas:

“No empenho de combinar programas de soluções transitórias para problemas conjunturais com uma política de desenvolvimento social que garanta os meios necessários à plena realização dos direitos individuais e de cidadania, pretende-se, através da ação comunitária, utilizar o grande potencial existente, na sociedade brasileira, de associativismo, de vontade de participar, por um determinado espaço de tempo informais, obter a diminuição das carências mais prementes dos segmentos sociais mais pobres. (...) (§) Alimentação e nutrição para os carentes, assistência à saúde, combate a doenças endêmicas e às transmissíveis, expansão dos serviços e benefícios de previdência e assistência social, diligências nas áreas de reforma agrária, educação e treinamento de mão-de-obra, saneamento, construção e concessão de moradia constituem algumas das implementações que o Mutirão contra a Pobreza prevê reforçar no período 1987/1991, para promover melhoria substancial no padrão de vida do povo brasileiro, principalmente dos mais necessitados.” (PAG, 1987: 78).

Há, ainda, um item especial para a Ação Comunitária – ao lado dos itens sobre Forças Armadas e Segurança, Cultura, Meio Ambiente e Administração Pública – em uma parte do Programa denominada “*Programação e Metas Especiais*”. Como se pode prever, as ações se justificam com o mesmo discurso, sendo desnecessário repeti-lo. Basta apenas destacar, por fim, a característica dos programas apresentados neste item, de pulverização dos públicos atendidos no assim delimitado “espaço da comunidade”: boias-frias, favelados, idosos, menor carente, rurais carentes. Na medida em que – e isso é importante – o agravamento das condições de pobreza é apresentado como resultado da “*recessão do início dos anos 80*”

(idem: 261) e não das escolhas políticas ou do estilo de desenvolvimento concentrador de renda, afirma-se que a “*comunidade pobre*” foi “*deixada sozinha*” e, assim, “*não descobre os instrumentos de superação dos obstáculos à sua auto-sustentação econômica*” (idem: 261). Daí a necessidade de apoiá-la.

Além da repetição quase que automática do tema dos direitos, a apropriação indevida do tema da participação já vinha sendo percebida por pesquisadores da área social do IPEA. Um documento sem data coloca a questão de maneira direta. Ainda que não se possa afirmar que seja uma reação ao PAG, é possível utilizá-lo como manifestação crítica a esse contexto, na medida em que, ao discutir o papel do IPLAN na proposição de uma “*política social participativa*”, afirma que solicitações de “*inclusão de um segmento comunitário*” em diferentes planos de desenvolvimento regional estavam se tornando mais frequentes, tratando-se a própria SEAC de expressão significativa desse movimento, “*algo que, na verdade, escapou das mãos do IPLAN.*” (Doc 7, s/d: 1, 2). Esse trecho revela uma dimensão específica do que Fagnani mostra ter acontecido com instituições responsáveis pelas políticas sociais naquele momento: a criação de uma estrutura paralela às existentes, relacionadas entre si a partir da nova direção impressa à política. Na análise do autor, trata-se da discussão acerca da sobreposição de programas e órgãos, tema central na análise de gestão das políticas públicas. No caso do IPEA, embora não se tratasse da criação desse mesmo tipo de paralelismo, a criação da SEAC implica na existência de um novo órgão governamental com discurso e dinâmica próprios, alheio aos demais e fechado em si; o que também reflete a face do não envolvimento do IPEA com instituições governamentais de que falamos há pouco, mas não só.

Esse documento produzido por pesquisadores da área social do IPLAN é particularmente interessante por pontuar questões relativas à política participativa a partir de perspectiva oposta àquela presente no PAG e que se tornou predominante no discurso governamental do período. Ele é dedicado à definição de uma proposta de trabalho com o tema da participação (focos de interesse, delimitação de campos de investigação, programa de atividades) e sua definição de política social participativa parte da interdependência entre as esferas econômica e política da vida, dadas pela “*capacidade produtiva*” e pela “*capacidade de organização política*”. Nesse sentido é que desarticulá-las resulta em postura “*assistencialista*” e “*paternalista*” pelo Estado (idem: 1).

“Não se busca superestimar nem a economia, nem a política, porque uma não substitui a outra. Mas tenta-se obter processos de promoção social, nos quais seja visível o desdobramento da capacidade de auto-sustentação, implicando a supressão de decorrências compensatórias, bem como o recuo do Estado sempre e na medida do possível.” (idem:1).

Propõem-se, então, como parte do programa de trabalho a ser desenvolvido pelos pesquisadores, a *“formação de competência”*,¹⁰⁰ dentro do IPLAN, para a identificação, registro e análise de experiências desse tipo de políticas, de modo que a inclusão do tema, via assessoria, em políticas a serem implementadas fosse qualificada e escapasse aos problemas identificados, isto é, a concepções equivocadas e resultantes de *“modismo típico dos tempos atuais”* (idem: 2).

Os acontecimentos seguintes não poderiam ter se afastado mais dessas expectativas. Em setembro de 1987, denúncias de corrupção envolvendo o PNLCC deram origem a uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigação de irregularidades. Em novembro, os trabalhos da Comissão de Sistematização são encerrados e tem-se a primeira versão do novo texto constitucional. Esse foi o momento em que as forças conservadoras, reunidas no grupo *“Centro Democrático”* que se formou durante a Constituinte, tornaram-se mais ofensivas para intervir nos resultados dos trabalhos realizados até então. Fagnani e Fernandes narram, utilizando farto material jornalístico da época, como as regras que regiam a fase de votação dos textos foram sucessivamente alteradas de forma que seus conteúdos fossem modificados e desfigurados. Nesses eventos, as mudanças visavam impossibilitar resoluções que contrariavam interesses de proprietários de terras (no caso da reforma agrária), de grupos privados (no caso da educação) ou do próprio governo (cuja disputa mais cristalina se deu em torno do mandato de cinco anos, desejado pelo presidente).

Paralelamente, denúncias de corrupção envolvendo o ministro do Planejamento Aníbal Teixeira levam à sua demissão em janeiro de 1988 e sua substituição por João Abreu, um funcionário de carreira do ministério. Apesar da revelação de esquemas de corrupção que envolviam diretamente o presidente da república e do relatório final da CPI que recomendava

¹⁰⁰ Muitos dos documentos consultados exibem marcas dos debates acerca dos temas tratados por eles. São notas feitas à mão com sugestões de inclusão, de reelaboração, de exclusão de trechos. Neste documento, especificamente, exceto uma dúvida a respeito do conteúdo de uma das propostas de atividades, o único comentário registra uma opinião positiva do leitor (*“IMPORTANTE”*) a respeito do item relativo à formação de *“capacidade técnica de avaliação e assessoria ao IPLAN. Avançar na avaliação qualitativa. Acompanhar a discussão nacional e internacional (por exemplo, a pesquisa participante, o planejamento participativo). Produzir material de valor acadêmico e técnico”* (Doc 7, s/d: 7).

seu *impeachment*, a “base governista atuante na ANC em junho de 1988, alimentada pelo fisiologismo, não só impediu o impeachment, como aprovou, para o mesmo presidente, o mandato de cinco anos” (FAGNANI, 2005: 343). A última cartada foi um pronunciamento pelo presidente da república, em televisão, alertando os constituintes para o perigo de que a Nova Carta, se não modificada, tornaria o país “*ingovernável*”. Os focos principais de seus ataques foram a reforma tributária e a seguridade social, exatamente os pontos em que a única participação do INPES foi registrada, ainda que em termos individuais e não institucionais¹⁰¹.

A série de estudos realizados no INPES entre março de 1985 e fevereiro de 1986 e reunidos na série Textos para Discussão (n. 104 a 108¹⁰²) a respeito da reforma tributária traz, no que se refere às contribuições sociais, concepções que se assemelham a formulações identificadas em documentos elaborados por pesquisadores do IPLAN e caracterizadas pela consideração do contexto político, do tratamento das desigualdades como problema complexo e sujeito a escolhas e decisões que fossem favoráveis a mudanças. A própria proposta de reformulação que constitui o estudo é colocada na linha da admissão de que a “universalização dos direitos básicos de cidadania deverá ser um tema importante dos trabalhos da nova Constituinte” (TD 107, 1987: 2). O diagnóstico inicial sobre o qual as propostas se assentam considera problemas como a vinculação entre benefícios e contribuição (criticando a não extensão de proteção pelo Estado a grande contingente da população), a excessiva centralização na gestão de recursos financeiros (argumentando em favor da maior participação de estados e municípios), além da sensibilidade dos recursos às oscilações da atividade econômica (sugerindo que a folha de salários não fosse a única fonte de recursos)¹⁰³.

¹⁰¹ Ver nota 97.

¹⁰² Disponíveis em:

http://www.ipea.gov.br/082/08201007.jsp?rdCampoPesquisado=1&btBuscar=Buscar&ttBuscar=&ttOrderBy=2&ttPagina=81&btPesquisar=SIM&ttANO=&ttNOME_AUTOR=&ttNUMERO=. Acesso em janeiro/2012.

¹⁰³ Embora, como já dito, a intenção aqui não seja comparar o que foi produzido pelo IPEA com o que foi implementado e, sim, apreender os termos, ideias e abordagens que circulam em relações estabelecidas entre a instituição e o governo, a avaliação do próprio autor a respeito do trabalho pode ser interessante para complementar a citação deste documento: “Organizei um grupo com pessoas do IPEA, mas prá trabalhar esse tema. Desse grupo saíram coisas importantes para a área social, como a discussão de diversificar as fontes de financiamento do sistema previdenciário que era um problema recorrente, que levou à instituição desse artigo 195, que instituiu as contribuições sociais para a seguridade social. Isso foi uma questão importante decidida naquele momento porque resultou em mecanismo para proteger esses setores das disputas anuais por recursos orçamentários. Isso teve lado positivo e depois criou consequências que precisam ser discutidas do ponto de vista da composição orçamentária.” (Entrevista com Fernando Rezende em 20.08.2010)

“É dentro desta perspectiva que se situa a revisão das contribuições sociais no âmbito dos estudos da Comissão de Reforma Tributária. Se no plano econômico tais modalidades de extração compulsória dos recursos da sociedade tem características semelhantes às dos tributos, a ausência de normas jurídicas mais rigorosas constitui um problema que deve ser melhor equacionado. O livre arbítrio do governo a respeito cria uma alternativa muito mais fácil para solucionar seus problemas financeiros, contornando as dificuldades políticas à tributação progressiva das rendas e da propriedade, ainda que à custa de uma mais justa repartição do ônus financeiro pela população. (§) A reformulação dos mecanismos de proteção social a ser promovida na reforma tributária tem como pressuposto o reconhecimento coletivo de que o papel do Estado deve ser, precipuamente, o de garantir a todo o cidadão os direitos sociais básicos decorrentes de sua cidadania.” (idem: 10).

Neste ponto específico, portanto, a colaboração do IPEA também se deu no sentido das mudanças, na medida em que, independentemente da implementação ou da adequação das medidas propostas, o esforço de elaboração foi no sentido de construir os meios pelos quais ideais de universalização e de proteção social, de responsabilidade do Estado e garantia de direitos fossem viabilizados concretamente. O pronunciamento do presidente Sarney foi não só na contramão dessas propostas, como utilizava o argumento ameaçador de que o único penalizado com as mudanças constitucionais propostas seria o contribuinte, o trabalhador pobre. Em resposta ao pronunciamento, o então ministro da previdência, Renato Archer, demitiu-se entregando documentos e estudos que mostravam os equívocos e inverdades no discurso do presidente. Em resumo, ele apresentava os meios pelos quais a previdência suportaria o aumento dos dispêndios decorrente das modificações nos benefícios (FAGNANI, 2005: 351, 354).

Em 1988, a Constituição Federal é promulgada. No geral, as avaliações se dividem entre a consideração de alguns avanços e o reconhecimento de algumas derrotas. Para os pesquisadores da área social do IPEA, o período pós-Constituição segue diversificado: participação nos órgãos e conselhos criados pela nova Carta, apoio na elaboração das legislações complementares e abertura de uma nova linha de trabalho, centrada fundamentalmente na exploração de dados, novidade creditada, por pesquisadores nela envolvidos, a mudanças tecnológicas, como a disseminação do uso de microcomputadores e a disponibilidade de bases de dados.

2.4. IPEA-Brasília, Banco Mundial e IPEA-Rio entre a Constituição Federal e a (re)descoberta da pobreza

Se o ano de 1987 foi, como dissemos, um ano de virada para o tratamento das questões sociais, essa virada implica em enfrentamentos. De um lado do confronto estiveram grupos que pretendiam construir os meios, estruturas, processos para a viabilização do que se acreditava serem as medidas que levariam a uma nova etapa da vida social, em que os objetivos de diminuir as desigualdades e de promover melhores condições de vida para a maior parte da população, que fora até então penalizada pelas escolhas feitas na condução das políticas, teriam força suficiente para se imporem à predominante lógica excludente. Do outro lado, grupos que pretendiam manter o *status quo*, que compuseram as alianças para a abertura do regime assumindo um discurso pró-mudanças, num primeiro momento, e que paulatinamente transformaram seus argumentos de zelo pela ordem em imposição de obstáculos e impedimentos concretos em favor da manutenção de privilégios e recursos para preservação de seus interesses.

No plano das formas de enunciação daqueles problemas, no entanto, as diferenças estavam embaralhadas. No início da década houve a erupção de uma forma de enunciação que se diferenciava das formas predominantes. Não se tratava mais de atraso ou subdesenvolvimento, uma vez que o próprio processo que se designava como desenvolvimento havia criado uma situação de concentração de renda, desigualdade, pobreza. Se o subdesenvolvimento era a outra face do desenvolvimento, a concentração de renda não simplesmente substituíra a noção de falta de desenvolvimento e sim apontava para um produto daquele processo, dando-lhe natureza própria. O fenômeno da concentração de renda era causado pelo tipo de desenvolvimento escolhido e suas duas faces, eram, então, o ganho por uma minoria. Aquele momento particular da história, no início dos anos de 1980, acrescentou a essa descoberta o tema dos direitos, de forma que o desenvolvimento também deixava de ser sinônimo de movimento automático da resolução dos problemas, para ganhar o peso da escolha e da decisão política.

A essas mudanças não se seguiram, quando do esvaziamento dos significados das noções de direitos ou de Estado social, mudanças evidentes de concepção, termos, ideias. O esvaziamento da noção de direitos aconteceu não pelo uso de alguma outra noção de conteúdo concorrente, mas, ao contrário, por seu uso incessante para designar o que, na prática, era o contrário de sua concretização. Não aconteceu, como antes, a apresentação de um novo

discurso, com ideário próprio que oferecesse proposições diferentes a respeito do que eram os problemas sociais ou de como seriam resolvidos. Não se tratava, tampouco, apenas da demagogia em que o personagem político assume compromissos que não cumpre. Embora fosse isso também – como variações de um populismo ou paternalismo conhecidos, em que o governo assume, como governo, que realizará o que designa como “vontade do povo” – o específico desse cenário era essa afirmação a partir do ideário dos próprios movimentos e sociedade que dirigiam a ele, governo, suas reivindicações. A afirmação, no PAG, de que *“não se pode incorrer nos riscos de governos passados, que se utilizavam da ação comunitária em proveito próprio ou paternalisticamente”* (PAG, 1987: 261), em termos semelhantes aos utilizados pela crítica a ele mesmo, governo, é apenas um exemplo dos mais óbvios.

Enquanto o PAG evidenciava esse movimento de apropriação, a Constituição evidenciava as distintas posições sob o discurso indiferenciado. Diferentemente do Plano, entretanto, a Constituição envolvia questões muito mais amplas e permanentes. Apesar da desilusão resultante das derrotas sofridas, ainda havia trabalho a ser feito. No que se refere aos pesquisadores das coordenações sociais do IPLAN, esses trabalhos seguiam sendo realizados com base nas mesmas orientações que pautaram seus trabalhos durante a transição e a ANC. Também como ocorrido durante a Constituinte, os relatos de colaboração dos pesquisadores com as áreas setoriais são bastante variados, especialmente segundo os avanços ocorridos em cada uma delas. De qualquer maneira, é possível afirmar que, apesar dos problemas, assim como a Constituição se consolidou como referência central para os debates subsequentes a respeito das políticas sociais, o mesmo aconteceu para os pesquisadores da área social do IPEA.

“Em todos os conselhos que foram criados com a Constituição - CONANDA, que é da Criança e do Adolescente, de Saúde, de Assistência Social etc. - o IPEA tinha participação, como representantes do governo. Trabalhamos na Constituição e depois, quando foram criados esses organismos de controle da sociedade, na representação do governo sempre acabava indo gente do IPEA. E tinha uma coisa, a gente fazia questão de ir. Representação que dá algum retorno é da área econômica, né? Área social dá só satisfação (...). A gente queria porque era maneira estar contribuindo ou estar se informando do que acontecia, ouvindo os atores” (Entrevista com Sérgio Piola em 01.02.2010)

A dilapidação do conjunto de ideias relativas aos problemas sociais ligado à experiência em torno da Constituição de 1988 só avançou após sua promulgação. A inefetividade das políticas cuja existência era enunciada em termos afins a esse mesmo universo de significados e a progressiva redução e desmobilização dos movimentos e formas de participação coletiva certamente contribuíam para isso. Fagnani sintetiza o conjunto de estratégias adotadas com o intuito de dificultar a regulamentação das leis tal como previstas e desfigurar as formulações originalmente colocadas na Constituição: *“o descumprimento de regras constitucionais, o veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso, a desconsideração dos prazos constitucionalmente estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo, a interpretação espúria dos dispositivos legais e a descaracterização das propostas pelo veto presidencial a dispositivos essenciais”* (FAGNANI, 2005: 410). Enquanto havia pesquisadores do IPEA bastante envolvidos com a continuidade dos trabalhos a partir da Constituição, havia grupos que mantinham o alerta sobre os perigos de afastamento da instituição de suas funções de planejamento juntos aos ministérios e outros que, seguindo a tendência de produção de estudos e pesquisas de maneira relativamente autônoma, investiam em novas áreas que estavam sendo fortalecidas pelo avanço tecnológico. Mais uma vez, aqui, trata-se de diferenças de ênfase e não de afirmar que determinados grupos assumiram uma ou outra condição exclusivamente. De qualquer maneira, essa última linha de trabalho que começava a surgir, voltada ao exame mais detalhado de dados disponíveis, vai se fortalecer e ganhar importância dentro da instituição. Como vimos no caso da montagem de um sistema de indicadores, o contexto ajuda a atribuir significados a determinadas iniciativas. Assim, sendo a influência externa um elemento importante no fomento dessa nova linha de trabalho, é preciso considerar o movimento mais amplo em que esse desenvolvimento se dá.

As relações estabelecidas entre governo brasileiro e organizações internacionais ganham novo capítulo a partir da crise da dívida externa, no começo dos anos de 1980. Como outros países da América Latina, o Brasil precisa recorrer a empréstimos junto ao FMI, organização que trabalhava em consonância com o Banco Mundial¹⁰⁴. Quando se deram as negociações para o primeiro empréstimo ao Brasil, no começo da década, McNamara, o

¹⁰⁴ Pereira mostra como ao longo da década de 1980, Banco Mundial e FMI passaram a atuar cada vez mais de maneira sobreposta, mais do que complementar. Isso porque utilizavam instrumentos semelhantes para atingir os mesmos objetivos definidos pela mesma doutrina neoliberal (PEREIRA, 2010: 250).

presidente que imprimira a temática social ao Banco, já havia sido substituído (em julho de 1981) por Auden Clausen e sua política, abandonada¹⁰⁵. A nomeação de Clausen, ex-presidente de um importante banco credor de países endividados, fazia parte de um conjunto de mudanças na instituição que, ao fim, tinham afinidade com a guinada neoliberal que acontecera na passagem da década de 1970 para a de 1980. O presidente eleito dos Estados Unidos, Ronald Reagan, com base em sua política pró-militar e pró-capital privado, era um crítico severo da assistência multilateral, o que naturalmente impactou a linha anterior do Banco. O trabalho de Fishlow a respeito da distribuição de renda no Brasil¹⁰⁶ foi usado como ilustração da crítica a ele, em editorial do *The Wall Street Journal*, que o identificava ideologicamente como da linha de McNamara (KAPUR, 1997: 339). As regras para negociação de empréstimos também já haviam sido endurecidas no sentido da imposição de reformas aos países devedores, cujo conjunto é designado pela expressão de “ajuste estrutural”¹⁰⁷, e de condições mais rígidas para seu pagamento e seus juros. Existe extensa bibliografia sobre os processos de empréstimo e negociação (WILLIAMSON, 1983; KAHLER, 1994; CRUZ, 20007; PEREIRA, 2010), bem como sobre as consequências causadas nos países devedores, não sendo necessário reproduzir tais discussões aqui (STAHL, 1994; DIJCK, 1998; CAUFIELD, 1996; ARAUCO, 2008). Desse cenário, para o que interessa chamar a atenção são, primeiramente, a criação, em 1983, do empréstimo setorial e,

¹⁰⁵ Maranhão (2009), analisando a aproximação entre os discursos sobre pobreza pelo Banco Mundial e pela ONU, endossa a avaliação que relativiza o dito abandono da política de McNamara, interpretando o declínio de investimentos em projetos de enfrentamento à pobreza como movimento dentro do que ela chama de “modulações” na agenda do Banco Mundial. Embora Pereira afirme o abandono da “bandeira da redução da pobreza”, ele informa que alguns compromissos assumidos pelo ex-presidente, com essa orientação, tiveram continuidade após sua saída da instituição, o que corrobora aquela interpretação. A ausência de menção ao tema nos relatórios do Banco nos anos de 1983, 84 e 86, ao lado do dado de que 1/5 do total de recursos repassados em forma de empréstimo, durante a gestão Clausen, tinham esse fim, ajudam a dimensionar o lugar ocupado pelo tema na instituição (PEREIRA, 2010: 245; KAPUR, 1997:332).

¹⁰⁶ Ver item 2.2 do capítulo I.

¹⁰⁷ Segundo Mosley, a expressão “ajuste estrutural” também teve seus significado e uso alterados na passagem dos anos McNamara para os Clausen. Na década de 1970, o Banco defendia mudanças nas políticas protecionistas de países da OCDE, como forma de compor os esforços para diminuição da pobreza nos países em desenvolvimento. Nesse contexto, o ajuste dizia respeito à reestruturação da indústria desses países após esse tipo de mudanças. Com a alteração da visão do Banco e reforço de políticas protecionistas na década seguinte, a expressão passou a se referir aos países em desenvolvimento “*struggling with rising balance of payments deficits and huge stocks of debt.*” (MOSLEY et al., 1991:22). Ainda segundo os mesmos autores, McNamara já havia mudado muitas de suas posições em relação aos países em desenvolvimento e a crítica, pelo Banco, a esses países começara já ao final de sua gestão (idem: 23).

em seguida, a flexibilização do discurso dessas instituições financeiras a partir da segunda parte da década de 1980.

No que se refere à criação do empréstimo setorial, tratava-se de substituir os empréstimos vultosos com condicionalidades em diferentes áreas por empréstimos menores, dirigidos para setores específicos. Esse tipo de empréstimo facilitaria o controle do cumprimento das condições impostas, a avaliação dos resultados obtidos com as mudanças e contornaria críticas de interferência do Banco e do Fundo na soberania dos países devedores. Por isso tornou-se o formato predominante de empréstimo, sendo apresentado pelo Banco como uma evolução dos programas de empréstimo do início da década. (MOSLEY *et al.*, 1991: 42, 45; PEREIRA, 2010: 252). O interesse por esta “evolução” se dá em sua consideração no contexto da flexibilização do discurso dessas duas instituições, no sentido da inserção de instrumentos de proteção a grupos mais visivelmente atingidos pelos efeitos das políticas impostas. Antes da inserção desse tipo de mecanismo, a imposição das reformas tinha em sua base a alegação de que elas levariam à maior eficiência da economia dos países, o que significava a manutenção do pagamento de suas dívidas. Entretanto, depois de cinco anos, a situação dos países havia piorado em muito, gerando críticas às instituições. Num primeiro momento, elas ainda responsabilizaram a má gestão econômica dos próprios países pelos problemas, de forma a incluir reformas na gestão pública entre as condicionalidades. No entanto, o reconhecimento de que a crise econômica não implicava em questões conjunturais¹⁰⁸ de rápida resolução e de que a implementação dos programas de ajustes tinha relação com o agravamento dos problemas, levou a que os empréstimos fossem acompanhados de medidas de “compensação social”, das quais as áreas de educação e saúde foram, inicialmente, alvos preferenciais (PEREIRA, 2010: 264).

A partir da perspectiva de que o Banco se responsabilizaria por minimizar os custos sociais das reformas até que elas produzissem os resultados esperados e incorporassem os mais pobres em função da retomada do crescimento da economia, a orientação evoluiu para a consolidação da perspectiva do dispêndio de recursos para grupos específicos da população, os mais pobres, trazendo o tema novamente para a pauta, ao lado dos problemas ambientais. Esse movimento de flexibilização no sentido dos problemas ambientais e sociais causados pelas reformas impostas aos países devedores se dá em mais uma troca de presidente, em

¹⁰⁸ Nas palavras dos especialistas, o diagnóstico inicial era de que não se tratava de um problema de solvência, mas de liquidez (PEREIRA, 2010: 249).

1986, com a substituição de Clausen por Barber Conable, cuja experiência anterior na política norte-americana foi considerada relevante para a tarefa de afirmar a importância do Banco diante dos questionamentos dos congressistas e da opinião pública daquele país. Esse retorno ao tema da pobreza, bem como a forma de sua abordagem e, antes, o recebimento de recursos e intervenções nas gestões das políticas, chegam ao Brasil, constituindo-se ele um dos países devedores. Mais uma vez o IPEA exerce papel importante nessa entrada.

Embora empréstimos externos não fossem novidade, é possível supor que a situação enfrentada pelos países, de crise importante e negociação com instituições que se impunham rigidamente, envolvesse elementos de especial dificuldade. A dureza das negociações apareceu no depoimento dos pesquisadores que trabalharam mais diretamente com a questão dos empréstimos, tanto no sentido de aceitar acordos sabidamente não passíveis de cumprimento, quanto no de insistir, sem resultados, em argumentos que sustentavam tomadas de decisão distintas daquelas colocadas pelos técnicos das missões do Banco ou do FMI¹⁰⁹. Entre os pesquisadores da área social, no IPLAN, os relatos sobre a década de 1980 invariavelmente fazem referências a essas missões. Os Planos de Prioridades Sociais, embora indiquem o emprego de recursos vindos de instituições internacionais de maneira muito pontual, tem seus formatos e áreas prioritárias muito semelhantes àquelas definidas pelo Banco no período de proposição de formas de proteção dos mais vulneráveis contra os efeitos dos programas de ajuste: construção ou manutenção de infraestrutura (casas, saneamento, escolas), geração de empregos a partir dessas ações, programas de alimentação, programas educativos e de apoio a microempresas e ao pequeno produtor (STAHL, 1994: 56). Ações dessa natureza passaram a ser financiadas pelo Banco por meio da constituição de fundos sociais que permitiam distribuir os recursos com maior facilidade pelas diferentes áreas. Esses fundos, aliás, são um passo de gestão posterior na evolução dos empréstimos setoriais e fortalecimento da ideia de direcionamento de recursos para políticas voltadas para grupos prioritários. Embora seja possível que as formulações de prioridades no Brasil tenham tido alguma influência dessa tendência que ia tomando volume no contexto externo, o cenário interno de defesa das conquistas de direitos não constituía terreno fértil para seu florescimento¹¹⁰.

¹⁰⁹ Como visto no item 1.1 deste capítulo.

¹¹⁰ O artigo de Stahl (1994) apresenta a instituição de Fundos Sociais em vários países da América Latina, sem mencionar o Brasil. Outro aspecto importante de sua descrição e análise diz respeito à incorporação de

“Eu diria que boa parte dos anos 80 foi um período de resistência, mesmo no período da ditadura. O Brasil precisava de recursos externos, pegava empréstimos, mas negociava de forma muito dura. Viveu boa parte dos 80, até virada... tivemos a crise da dívida que foi terrível. (...) Então, [fez] muito empréstimo. Inclusive empréstimos setoriais que era por onde o Banco impunha sua política, o que aconteceu. (...) Por exemplo, fim dos 70, primeira metade dos 80 participamos de algumas negociações com o Banco e criamos algumas dificuldades prá eles. Em alguns casos até tendo sucesso de impor os interesses nacionais ou mais populares, no caso, por exemplo, de um projeto que eles financiaram para a região da Amazônia. Resistimos muito fortemente nesse primeiro momento a ter um projeto no setor elétrico. Em 88 tive oportunidade, pela SEPLAN [Secretaria de Planejamento], de auxiliar na montagem da decisão que o Brasil tomou àquela época de não mais assinar acordos setoriais com o Banco. Porque eram acordos que exigiam reestruturação profunda, por exemplo, na linha de privatização e que a gente era contra.” (Entrevista com Ronaldo Garcia, em 30.11.2011).

Daí que, segundo Pereira (2010), as equipes do Banco tivessem, nesse período, maior interesse de interlocução com as equipes econômicas dos países devedores do que com os ministérios setoriais. O argumento da necessidade de aprimoramento da gestão pública também é exemplo de ideia que, trazida pelo Banco, era assumida nos planos e no discurso governamental, ora com maior, ora com menor ênfase. O IPEA desenvolveu, de 1987 ao início dos anos de 1990, o Projeto de Gerenciamento do Setor Público (GESEP), resultante de acordo para empréstimo, firmado em 1986, com o Banco Mundial. Seu objetivo geral: *“Reforçar a capacidade gerencial e analítica dos órgãos centrais da administração federal, notadamente a SEPLAN [Secretaria de Planejamento] e o MINIFAZ [Ministério da Fazenda], reforçando seu instrumental metodológico, apoiando a formação de recursos humanos e estimulando estudos e pesquisas para formulação e avaliação de políticas públicas.”* (Relat 1987: 4). Segundo os relatórios de atividades do IPEA, o projeto se desenvolvia em diferentes órgãos e instituições do poder público. O nível de detalhamento da descrição das atividades varia demasiadamente, entre os relatórios, para uma comparação sistemática ou análise mais detida, mas é possível apreender a implementação do que o objetivo do projeto enuncia, isto

instituições locais, especialmente organizações não governamentais, nessa estratégia do Banco Mundial. A injeção de recursos em algumas organizações desse tipo, nos contextos domésticos dos países, levanta dúvidas, além de gerar problemas que serão evidenciados mais tarde no Brasil, como a disputa por recursos entre as organizações, levando à desagregação de seus campos de atuação e o desaparecimento de organizações menores que não resistem à concorrência com instituições maiores.

é, elaboração conjunta de programas de trabalho, revisão de metodologias empregadas e formação de profissionais para o uso de novas ferramentas.

No relatório de 1987, são mencionados órgãos importantes envolvidos com o projeto, como a Secretaria de Orçamento e Finanças (com objetivo de “*aperfeiçoamento do processo orçamentário*”) e a Secretaria Especial de Controle de Empresas Estatais (com objetivo de “*apoiar as atividades de controle do setor produtivo estatal, desempenhadas pela SEST, além de contribuir para o esforço de saneamento financeiro e privatização de empresas estatais*” – idem: 4, 5). No que se refere ao IPEA, no IPLAN as atividades seguem o mesmo padrão de acompanhamento, reformulações, formação de profissionais. No INPES, diferentemente, as atividades referem-se à execução de pesquisas em dois programas: um relativo à indústria e comércio exterior¹¹¹ e outro relativo ao setor público. Também no relatório de 1987, um dos componentes do projeto chama atenção: “Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas”, com objetivo de promover o ensino e a prática de avaliação de políticas, “*um campo relativamente novo no Brasil, especialmente na área social onde os resultados são mais difíceis de quantificar e avaliar à luz do instrumental disponível.*” (idem: 6).

Embora a extensão das áreas de influência e sua intensidade não sejam passíveis de avaliação e dimensionamento definitivos por meio dessa única experiência, o conjunto de seus indicativos autoriza a reafirmação da ideia de que o plano das técnicas e ideias são canais relevantes por meio dos quais um ideário é absorvido. Entre outras, certamente o IPEA foi uma dessas portas de entrada. Em algumas situações, especialmente no contexto afirmativo dos “interesses nacionais”, como sinônimo de “interesses populares”, característico daqueles anos, a entrada desse ideário era mais seletivo, assim como sua incorporação, em função de posicionamentos politicamente informados. Sutil, entretanto, a cooperação técnica não necessariamente aparece atrelada à disputa de interesses políticos ou econômicos. Nem por isso deixa de ser um meio pelo qual o mesmo ideário é incorporado, ainda que lentamente e por partes. Tomando emprestada metáfora cara aos estudiosos dos processos de inovação, é como importar salitre, carvão e enxofre, cada um com sua utilidade específica e só depois de

¹¹¹ Segundo o diretor-adjunto do INPES, na época, o financiamento à pesquisa atrelado a empréstimos era novidade. O Brasil seria a experiência piloto e o IPEA era o “candidato óbvio” a coordená-la. Sobre o projeto EPICO – Estudos de Política Industrial e Comércio Exterior – um grupo diretivo definia as pesquisas a serem realizadas e era co-coordenado pelo diretor e por um representante do Banco. Era composto por representantes de diferentes ministérios. “*Como o Banco Mundial participava do grupo diretivo, os projetos não precisavam ir a Washington para aprovação*” (Ricardo Varsano em: D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 199).

algum tempo, em condições diferentes, juntar os três e descobrir a pólvora. Além disso, o IPEA como um todo estava sendo pressionado, pelas circunstâncias descritas até aqui, a produzir respostas no curto prazo, sob o fantasma da irrelevância ou da ineficiência. Assim, mesmo em Brasília, com grupos críticos às abordagens trazidas pelo Banco, o interesse pelos recursos técnicos levava a formas de investigação e produção sobre determinados problemas, mais afins ao tipo que se tornaria predominante no momento seguinte.

“Aí tem a ver com tecnologia. Só em 86, 87 começaram a usar computador. Até aí, qualquer coisa dependia daquelas main frame do IBGE, ninguém conseguia mexer nos dados. Aí quando começou a surgir micro, ainda era mecânico. A gente atravessava a noite, era toco, mas a gente estava entusiasmado. Aí abriu esse campo e a gente começou a trabalhar com microdados. Pegava PNAD e destrinchava por dentro, separando por localização, começou a sofisticar a métrica. Uma série desses conceitos aqui passou a ter outro nível de objetividade. (...). Você tentava mexer no sistema: ‘Vou fazer educação na periferia urbana’, ‘vou fazer saúde no SUS’. Sempre se falando de Brasil. E aí você vai para as unidades federais, um contrato prá cada estado... a turma do banco começou a questionar: ‘o sistema, para se tornar menos desigual, leva muito tempo’. A turma da esquerda sempre teve o pé atrás com a turma do Banco. Nós começamos a perder isso porque a gente trabalhava direto com eles e começava a ver: ‘olha, afinal de contas os caras não são do mal’.” (Entrevista com Divonzir Gusso, em 03.02.2010).

A fala do pesquisador reúne diversos elementos importantes para a transformação dos termos do debate sobre pobreza, que ocorrerá a seguir. As possibilidades abertas pela nova tecnologia e entusiasmo com as descobertas trazidas por ela; a presença do Banco no questionamento da forma de condução da política e apresentação de outra como mais eficiente e o posicionamento de diferentes atores nessa situação. São elementos que compõem aquele cenário e caracterizam-no como de transição. A descoberta e a pressão, a resistência e o entusiasmo, a técnica e a ideia.

Sikkink (1997), em trabalho citado há pouco, sobre a mudança de paradigma no interior da CEPAL, apresenta três possibilidades de análise e interpretação a respeito de mudanças desse tipo: as que trabalham sob a ótica de relações de poder, as que as discutem em termos de mudança institucional e as que partem da perspectiva do aprendizado dos atores. Tomando sua apresentação em linhas gerais, duas delas enfatizam estímulos externos à mudança no interior da instituição. Esses estímulos acontecem por meio da imposição estabelecida por relações de poder ou pela incorporação voluntária e estabelecimento de novo

ideário como proposta institucional (foco no movimento de transmissão-adesão). Para a autora, nenhuma das duas é totalmente adequada para a análise da CEPAL. No caso da primeira, por não ser ela uma instituição pressionada diretamente por instituições internacionais ou governos de outros países (no caso da América Latina é disso que se trata quando se fala em “relações de poder”). A segunda porque seu interesse é pelos processos que resultaram na mudança no interior da CEPAL, o que leva à necessidade de complementar a perspectiva da adesão a um novo conjunto de ideias vindos de fora, com a perspectiva de transformações internas que permitam esse tipo de incorporação. A análise de processos de aprendizagem, assim, admite a possibilidade de que a origem da mudança seja interna.

Já fizemos a ressalva de que o IPEA não é uma instituição que possui apenas uma única linha de pesquisa ou produção, como é o caso da CEPAL e seu modelo estruturalista. Mas no interior de certos grupos ou para determinados pesquisadores, sim, é possível pensar nesses termos. O que esse momento de transição do IPEA permite perceber é que a separação entre os processos de imposição de novos ideários e de “mudança de ideias” incide sobre sutilezas e pluralidade de elementos que ultrapassam os modelos explicativos estanques. Ou seja, imposição, adesão e aprendizado não são exclusivos entre si, compondo, ao contrário, a relação entre instituições. No caso específico, entre IPEA e Banco Mundial.

No INPES, por outro lado, a situação transitória identificada na relação IPLAN-Banco não se configurou nos mesmos termos. O Instituto carioca já realizava, entre suas atividades, estudos e pesquisas relacionados a temas sociais. Com enfoque macroeconômico, dedicava-se aos temas da geração de emprego, salários e, em menor medida, educação, em suas relações com variáveis como as políticas econômicas, os níveis de produtividade, a inflação. Acompanhando o desenvolvimento do IPEA, o leque de temas abordados também foi ampliado com o passar dos anos, incorporando estudos sobre previdência social, distribuição de renda, oferta de alimentos, naquela mesma perspectiva. Entre os Textos para Discussão (TD) produzidos pela equipe do INPES, o de número 153 introduz um novo tema em relação aos anteriores. Seu título: “Estabelecimento e comparação de linhas de pobreza para o Brasil” (TD 153, 1988), de autoria da pesquisadora Sônia Rocha. A inspiração da produção internacional a respeito do tema é observável no próprio texto, que analisa quatro metodologias de desenvolvimento de linhas de pobreza aplicadas, no começo da década de 1980, ao contexto brasileiro: dois trabalhos desenvolvidos pelo Banco Mundial (VETTER e

HICKS, 1983; THOMAS, 1982), um pela CEPAL (ALTIMIR¹¹², 1979) e um pela professora brasileira Vera Lúcia Fava (FAVA, 1984), este último tido como estudo pioneiro dessa área no Brasil. O texto apresenta os problemas implicados na definição de pobreza a partir do valor do salário mínimo e propõe sua substituição pelo cálculo do custo da cesta básica, dedicando-se à análise da maior ou menor adequação de cada metodologia utilizada na definição do patamar a partir do qual um indivíduo poderia ser considerado pobre ou não.

Em entrevista sobre esse TD, sua autora contextualiza os esforços para substituição do salário mínimo por um cálculo baseado em definições de necessidades básicas citando questionamentos, à época, “*no âmbito internacional*”, a respeito da limitação do indicador renda para definição de pobreza (“*Aquilo de ‘renda não diz nada, você pode ter pouca renda, mas ser feliz’, sabe? Aquela coisa de que ‘em certos lugares a renda é baixa, mas a vida é longa’?*” – entrevista com Sônia Rocha em 04.11.2012) e intenção de enfatizar aspectos não monetários da pobreza, que seriam mais bem representados pelo cálculo do valor necessário para atender um conjunto de necessidades tidas como básicas¹¹³. Ainda que o contexto tenha sido o de questionamentos do uso da renda como indicador de pobreza, o TD trata de questão mais específica. Ao analisar formas de cálculo de uma linha de pobreza, o texto propõe a substituição de uma noção monetária (o salário mínimo) por outra (valor da cesta básica), estando a diferença na definição do que está implicado no cálculo, o que o próprio TD demonstra. Embora a ideia de estabelecimento de um salário mínimo atendessem à necessidade de fixar uma remuneração capaz de garantir a manutenção de condições de vida consideradas adequadas, o cálculo de seu valor pecuniário partia de um conjunto de itens definidos “*grosseiramente*” pelo Decreto que o instituiu e seu valor final resultava de negociações entre representantes de empregadores e de empregados, em Comissões criadas para este fim (TD

¹¹² Oscar Altimir, pesquisador da CEPAL, foi entrevistado por Sikkink a respeito da mudança de paradigma em sua instituição, na virada da década de 1980 para a de 1990, e sua declaração menciona um dos sentidos da necessidade de abertura à nova ideologia que se consolidava como hegemônica no momento: “*Another staff economist [Altimir] pointed out that the governments of the region were asking for alternative models to those being presented by the IMF and the World Bank, not so much to fight with these but to fill in what was missing.*” (SIKKINK, 1997: 247).

¹¹³ Em seu texto, Rocha enumera problemas relacionados com a utilização do salário mínimo embora, a definição do salário mínimo fosse exatamente o mínimo necessário para atendimento de necessidades de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte. Segundo a autora, como o estabelecimento do valor do salário mínimo era problemático e seu resultado não correspondia ao custo daqueles cinco itens, o mais adequado era realizar o cálculo da cesta básica, formada, por sua vez, de itens alimentares e não alimentares (TD 153, 1988: 2-5).

153, 1988: 2). A linha de pobreza tal como sugerida pelo TD¹¹⁴ pretendia, diferentemente, chegar a um valor que contemplasse as reais¹¹⁵ necessidades da população.

Ainda que esse trabalho não leve a efeito a substituição de uma medida monetária de definição da pobreza por outra não monetária, é interessante considerar sua realização num contexto com este tipo de preocupação, na medida em que poucos anos o separam do lançamento do Índice de Desenvolvimento Humano (em 1990), pelo PNUD, esta sim uma medida não exclusivamente monetária¹¹⁶. Ao que tudo indica, trata-se de um momento de diversos questionamentos e ideias em circulação e é nele que o INPES deliberadamente se

¹¹⁴ A tradição de estabelecimento de linha de pobreza à qual Rocha faz referência é a de Seebohm Rowntree, que publicou em 1901, o clássico *Poverty: a study of a town life*, um survey realizado por ele nos domicílios de York, norte da Inglaterra, em 1899. Com base no cálculo do custo diário de uma alimentação adequada (definida em calorias), vestuário e energia, Rowntree definiu uma linha de pobreza. Essa é a mesma referência utilizada em manuais do Banco Mundial (2009) na formação de técnicos para o trabalho com o tema da pobreza. Gillie, no entanto, ao buscar as origens dessa prática, inicia sua discussão com o que ele mostra ser razoável consenso a respeito desse instrumento: embora Rowntree tenha reivindicado para si a criação científica da primeira linha de pobreza na *Chambers's Encyclopaedia*, havia evidências suficientes de que a primeira linha havia sido criada, na verdade, pelo estatístico Charles Booth, em 1880. Seu artigo retrocede ainda mais no tempo, de maneira a questionar a atribuição da primeira linha de pobreza a Booth. Sua argumentação se baseia no conteúdo do Elementary Education Act, de 1870, que pedia aos gestores de escolas locais (*school boards*) que definissem um parâmetro a partir do qual algumas famílias poderiam ser dispensadas do pagamento de taxas escolares. Os documentos analisados pelo autor mostram o desenvolvimento de discussões e trabalhos desse tipo, antes, portanto, de Booth e, antes ainda, de Rowntree. Interessante notar a necessidade prática que essa versão atribui à criação de uma linha de pobreza, algo distinto de um interesse de dimensionamento ou contagem da população pobre (GILLIE, 1996; HAUGHTON e KHANDER, 2009; ROWNTREE, 1901).

¹¹⁵ A consideração do que seriam as necessidades “reais” é outro campo de discussão, baseado em considerações de necessidades nutricionais e de outros itens não alimentares. No caso ainda mais específico das necessidades nutricionais, o caso brasileiro se assenta no consumo observado, tornado possível pela realização de uma pesquisa com este recorte, pelo IBGE: o Estudo Nacional da Despesa Familiar, ENDEF. Considerada como inovadora em relação a pesquisas nacionais, domiciliares e de orçamento familiar realizadas pelo Instituto, sua ênfase era sobre a obtenção de dados sobre consumo alimentar para conhecimento das condições de nutrição da população. O trabalho de campo, realizado entre agosto de 1974 e agosto de 1975, consistiu na observação direta, por pesquisadores, do consumo alimentar das famílias previamente selecionadas, por sete dias consecutivos. Foram registrados, ainda, dados sobre rendimento familiar, fontes de rendimento, rendimentos não monetários e atividades profissionais dos membros das famílias. O interesse do governo federal por dados nutricionais da população, apresentado na introdução de uma das versões do relatório de apresentação dos resultados, remete ao contexto do II PND e investimentos na área. O nível de detalhamento do estudo, por outro lado, permitiu que ele tenha sido projetado como fonte de informações para outras áreas, como elaboração de índices de preços e produção agrícola, de animais e pesca. Essa coleta de informações aconteceu em todo o Brasil, excetuando-se as áreas rurais das regiões norte e centro-oeste, e envolveu 15.684 domicílios (FAVA, 1984; SEPLAN/IBGE, 1977; Ministério da Fazenda/IBGE, 1999).

¹¹⁶ Não exclusivamente monetária porque o IDH contempla, entre os componentes que o compõe, uma medida de avaliação de renda. A composição do IDH, bem como sua introdução e cálculo no Brasil serão objeto do capítulo seguinte.

movimenta no sentido de algo diferente do que a instituição fizera até então. Esse momento específico é importante para compreender porque as linhas de pobreza estabelecidas na década de 1970 tiveram que ser resgatadas no final da de 1980. Nossa suposição, aqui, é de que tenha sido chave uma nova prioridade atribuída ao objetivo de dimensionamento da população pobre. Esse objetivo – a quantificação do número de pobres ou do tamanho da população pobre – pode não ser novo do ponto de vista das práticas de gestão, mas, neste cenário, possui especificidades em relação ao que era corrente na época: era diferente tanto do uso prático de um valor definido como mínimo para manutenção de condições mínimas de vida (seja para efeitos de remuneração do trabalho, seja para a definição de públicos de atendimento prioritário por determinadas políticas públicas) quanto do tipo de análise de realidade com base nas diferenças de renda, como vinha sendo feito. E foi a quantificação dessa população que levou à realização desse estudo no INPES.

“Quando fui falar com o Bonelli, disse que queria continuar fazendo o que eu estava fazendo no IBGE. Ele disse: ‘ah, não’. ‘Eu posso fazer, então, um estudo sobre o leite’, que era o tal Programa do Leite do Sarney. ‘Não, não. Eu tô precisando de alguém que estude pobreza, porque é um negócio que vai estourar. Não tem jeito. (...) Eu preciso que alguém estude pobreza, mas eu não quero blá-blá-blá, não. Eu quero uma coisa medida, quantificável.’” (Entrevista com Sônia Rocha em 04.11.2012).

Retomando, então, a questão da definição de um parâmetro abaixo do qual um indivíduo poderia ser considerado pobre, tem-se que antes do investimento no estudo e cálculo para estabelecimento de uma linha de pobreza, a definição era feita com base no salário mínimo. Não havia, ainda segundo o depoimento da pesquisadora, cálculos ou tratamento dos dados, apenas sua aplicação: *“Isso era pegar uma página da PNAD onde sai a publicação da distribuição das famílias por faixa de rendimento. Quem está abaixo daquele corte... não havia nenhuma medida nos dados”*. Com esse investimento, abre-se um novo campo de produção, tornado possível, como visto, pela disponibilidade maior de recursos tecnológicos¹¹⁷. Diante da impossibilidade anterior, a definição de um parâmetro resumia-se, portanto, a apenas uma etapa dos estudos em que as diferenças de condições de vida da

¹¹⁷ Além da disseminação do emprego de microcomputadores, a disponibilização de novos dados também foi destacada por pesquisadores entrevistados. O ENDEF é exemplo disso e, no capítulo seguinte, outros também serão citados.

população eram, então, tematizadas por meio da distribuição de renda ou do acesso aos serviços.

O que aconteceu nesse momento foi o alargamento dessa etapa e sua transformação em um campo específico de especialização, em que se tornava possível travar discussões, produzir alternativas e, mais importante, gerar produtos próprios e específicos. Neste caso, a reinvenção de uma categoria: o “pobre”. Pode-se alegar que antes desse esforço essa categoria já existia: ele era o que recebia menos de um salário mínimo, menos de meio salário, menos de um quarto de salário. Resultando, entretanto, de uma contagem, não era produto que rendesse controvérsia em si. Resultando, por outro lado, desse novo campo, gerava disputas próprias.

Assim, o contraste entre os cenários de trabalho dos pesquisadores do IPLAN e do INPES é representativo deste período de circulação de ideias distintas. Enquanto em Brasília, os esforços se concentravam na afirmação de direitos sociais e na produção que contribuísse para a consolidação dessa perspectiva, ainda que diante de muitos revezes sofridos no âmbito político, no Rio de Janeiro era introduzida uma linha de investigação que investia na definição mais delimitada possível do fenômeno da pobreza, sentido muito mais afeito à orientação dos organismos internacionais, de intervenções localizadas no tratamento dos problemas sociais. Essa afinidade se consagra quando, por meio de contrato de consultoria pelo Banco Mundial, o trabalho desta pesquisadora define as linhas de pobreza oficiais que o Banco utilizava para o Brasil. Essa parece ser uma passagem importante do debate sobre pobreza, ainda que, neste momento, não pareça ter tido repercussão para além dos círculos especializados, tema que será mais detidamente abordado do capítulo seguinte.

Capítulo III. Recuperação institucional e pobreza

Os primeiros anos da década de 1990 foram tempos difíceis para o IPEA. Os elementos externos e internos que concorreram para seu enfraquecimento surgiram e se desenvolveram ao longo da década anterior, levando-o, agora, à beira da extinção. O declínio do tema do desenvolvimento, o desuso do planejamento como técnica de gestão ocasionando crise de identidade e o esvaziamento do instituto em função da perda de funcionários (pela cessão ou aposentadoria) são apontados por seus pesquisadores como os principais motivos que levaram o IPEA ao ponto de fragilidade em que se encontrava logo após completar um quarto de século de existência. A eleição de um presidente particularmente disposto a suprimir instituições estatais, Fernando Collor, fazia do IPEA uma presa fácil. No entanto, os acontecimentos que levaram à substituição deste presidente por seu vice, de perfil diverso, desencadearam nova série de fatos que, então, abriram o caminho que permitiu nova inserção do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada no cenário de temas de interesse da sociedade. Para esta pesquisa é especialmente relevante que essa reinserção tenha se dado pela área social. Seu primeiro e mais visível passo: a participação da Coordenação de Política Social na elaboração do Mapa da Fome, documento central no desenvolvimento da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, em 1993.

A amplitude do tratamento dispensado ao tema, pelo governo federal de então, levou o nome do IPEA a um público mais amplo e inaugurou um período cuja marca é a de sua recuperação. Em meados da década, concursos voltaram a ser realizados e o tipo de política implementada a partir da eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso nesse período deu vigor a um novo perfil técnico presente na instituição. A caracterização desse novo perfil requer recorrer a um conjunto de traços, sob pena de uma descrição imprecisa ou sujeita a descrédito pelo apontamento das sempre existentes exceções. São pesquisadores com forte formação quantitativa, com abordagens – no tocante aos temas sociais e em diferentes medidas – afins à teoria do capital humano e compreensão de problemas sociais a partir de uma perspectiva liberal. Os avanços técnicos também iniciados nas décadas anteriores contribuem com a formulação de um novo discurso estatal sobre as formas de tratamento desses problemas, de maneira que, se nos anos de 1980 viu-se a instituição incorporando percepções sobre os acontecimentos sociais à sua produção, o movimento contrário ganha força novamente, com a instituição assumindo papel central na elaboração das formas de compreensão e apreensão das questões relativas à área social.

Nesse cenário é que se concretizam condições necessárias e suficientes para a construção do que chamamos de uma abordagem de tipo econômico da pobreza. No rastro dos acontecimentos dos anos anteriores, consolidam-se a síntese dos problemas sociais no tema da pobreza e as formas especializadas e apolíticas para seu tratamento.

1. O retorno do IPEA e o embate entre técnica e política na discussão sobre o social (1991-1994)

No ano de 1991, o IPEA estava tão fragilizado que muitos dos pesquisadores que ainda não haviam aventado a hipótese de abandoná-lo deram início a conversas e contatos para se transferirem para outras instituições. A tomada dessa iniciativa é contada por técnicos do Rio de Janeiro, que viam, nas universidades com que tinham contato (a PUC-Rio, em especial), espaços possíveis para a continuidade de pesquisas cuja realização estava ameaçada, na instituição. A falta de recursos comprometia as atividades programadas de tal maneira que a equipe destacou um de seus profissionais para advogar em favor delas. Naquele ano, a unidade carioca não havia sido contemplada na divisão dos recursos que foram transferidos à instituição pelo PNUD, decisão que, tomada pelo presidente do IPEA, foi vista como possível falta de reconhecimento ou de identidade com o tipo de trabalho desenvolvido lá, distinto do de Brasília. Assim, os pesquisadores reuniram em uma brochura uma espécie de relatório com as pesquisas programadas que seriam inviabilizadas por falta de condições e os resultados que elas já haviam gerado, com o objetivo de apresentá-las ao presidente do instituto, Antônio Kandir, e assim sensibilizá-lo para a importância de garantir sua continuidade. O pesquisador escolhido foi Ricardo Paes de Barros, que entrara na instituição no início da década de 1980 compondo o grupo de engenheiros dedicados aos problemas da crise energética. A estratégia deu resultados, o recurso assegurado e o planejamento retomado, a despeito de dificuldades e limitações (Relat1992: 12).

Em Brasília, os relatos sobre esse período são de o maior afastamento já experimentado pelo IPEA em relação aos órgãos da Esplanada. Os relatórios de atividades da instituição, ao longo dessa década, diferem dos da década anterior: são descontínuos no tocante aos anos a que se referem e, ao invés de reunirem informações de todo o instituto, referem-se, separadamente, às realizações de determinadas diretorias. A própria configuração interna do IPEA apresenta frequentes modificações. Na comparação entre os relatórios de

1990, 1991 e 1992, por exemplo, tem-se, no primeiro, a Diretoria Técnica (que, pelo conteúdo do documento, reúne as atividades de pesquisa do instituto) dividida em sete¹¹⁸ coordenações. No segundo, a coordenação de Meio Ambiente já não aparece e a de indústria e tecnologia engloba a área de infraestrutura:

- de Políticas Sociais
- de Política Industrial, Tecnológica e de Infraestrutura
- de Política Agrícola
- de Difusão Técnica e Informações
- de Política Macroeconômica
- Regional/ Rio de Janeiro

No terceiro, a Diretoria Técnica havia sido desmembrada em duas, de Pesquisa e de Políticas Públicas, e havia sido criada a Diretoria Executiva, com a justificativa de busca por melhor “*gerenciamento técnico-administrativo*” (Relat1992: 5) e maior autonomia às diretorias. A Diretoria de Pesquisa abarca atividades realizadas na unidade carioca do IPEA e a de Políticas Públicas, as de Brasília. Esta última se dividia, por sua vez, em quatro Coordenações:

- de Políticas Sociais
- de Política Setorial
- de Política Macroeconômica
- de Projetos Especiais

Assim como o enxugamento da estrutura respondeu, desde o início do governo Collor, a um imperativo daquela gestão, as mudanças vindas a partir de então refletem tentativas de acomodação do instituto à nova realidade e das partes do instituto a seu conjunto (como é o caso da redução da unidade carioca a uma coordenação regional e posterior equiparação com a diretoria sediada em Brasília). O esvaziamento – em torno de 140 técnicos se aposentaram entre 1995 e 1998 (Relat1988: 4) - que, na fala dos pesquisadores, aparece como o isolamento dos que ficaram (áreas de pesquisa que desapareceram por restarem apenas um ou outro profissional), podem ter nos relatórios pulverizados o significado de um sintoma dessa situação. Não foram encontrados relatórios mais substantivos, ou, com descrição minimamente unificada de atividades, dos anos de 1993 e 1994. Não por acaso, também, que os anos de 1995, 1996, 1997 e 1998 estejam descritos em uma única publicação, cujo título é

¹¹⁸ Ver item 2.1 do capítulo II desta tese.

Trajatória de uma fase de recuperação para levar adiante a tarefa de apoiar o governo e estudar o Brasil.

Antes disso, entretanto, a questão salarial também havia voltado a se agravar, levando a novas ondas de pedidos de transferência para outros órgãos e de aposentadoria. Documento sobre a evolução dos salários na instituição afirma, referindo-se aos anos de 1990, 91 e 92, que “*nunca, na história da instituição, houve uma redução salarial*¹¹⁹ *tão expressiva em um período tão curto*” (Doc 80, 1992: 1). Os dados apresentados nesse registro são acompanhados de referências a acontecimentos que refletem a tensão imposta aos funcionários públicos durante o governo Collor, como a greve dos pesquisadores do IBGE por melhores salários e a exclusão do IPEA de uma lei promulgada em 1991, que concedia reajustes específicos a outras categorias do funcionalismo. Sobre este último fato, o documento adianta a busca por meios jurídicos, até então bem sucedida, de correção dessa “*discriminação contra o IPEA*” (idem: 2), mas é interessante o fato de que, na lei que desconsidera o instituto na proposta de reajuste, não se trate de ausência de menção a ele. Ao contrário, o IPEA foi citado na exposição de motivos¹²⁰ que encaminhou o projeto de lei, tendo sido exatamente os altos salários de seus profissionais de maior escolaridade a justificativa para sua não inclusão.

Este documento data de julho de 1992, momento em que as denúncias de corrupção envolvendo o presidente Collor já estavam sendo investigadas por uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Com relatório final aprovado em agosto e favorável à abertura do processo de *impeachment* do presidente, vê-se nova onda de mobilização social, agora em favor da ética na política.

¹¹⁹ Alguns dos principais dados exibidos pelo documento: para os técnicos com nível superior, os maiores salários, em julho de 1992, valiam 17,5% do que valiam em março de 1990. Para os de nível médio, a porcentagem era de 19,3%. O valor do maior salário na instituição naquele momento era de US\$ 593,84 (idem: 1).

¹²⁰ Para os não versados nos rituais do poder público, pode ser útil a explicação do que é uma exposição de motivos. Nas palavras didáticas da entrevistada Denise Paiva, a exposição de motivos “*é a forma pelas quais os ministros se comunicam com o presidente [da república]. Como um ministro faz uma proposição? Ele não escreve uma carta, não faz um ofício. Ele faz uma exposição de motivos, um documento escrito – com a proposta, justificativa da proposta - que pode partir de um ministro ou de um conjunto. O presidente, acatando, vai virar um decreto, um projeto de lei, aí depende*” (entrevista com Denise Paiva, em 06.04.2010).

1.1. *Impeachment* e a mobilização social

A movimentação pelo *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello não parece ter marcado a vida do IPEA de maneira peculiar. Não há menções espontâneas a respeito e, quando perguntados, os pesquisadores não trazem experiências estritamente institucionais relacionadas a ele. No entanto, a rota de atores envolvidos nas manifestações pró-*impeachment* irá encontrar-se com a dos pesquisadores da área social do IPEA em Brasília, após a renúncia de Collor, em outubro, e posse de Itamar Franco, interinamente em outubro e definitivamente em dezembro de 1992.

As manifestações contra o presidente Collor tiveram início em agosto daquele ano e o Movimento Pela Ética na Política tornou-se seu catalisador e principal organizador. As histórias sobre sua origem são contadas em diferentes versões e, sendo provável que cada uma tenha sua parcela de veracidade na reconstituição dos fatos, o importante a reter é a caracterização das articulações que tomavam forma naquele momento. Segundo Bocchi (1996), empresários dissidentes da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) organizaram-se no Pensamento Nacional de Bases Empresariais (PNBE), que incorporou outras instituições dando origem ao Movimento Opção Brasil que, finalmente, ampliando-se ainda mais, resultou no Movimento Pela Ética na Política (MEP). Essas organizações teriam surgido principalmente em função da revisão constitucional que estava prevista para acontecer em 1993 e como reação às políticas liberais implementadas pelo governo Collor. Segundo Paiva (2009), o Movimento Democrático pelo Fim da Impunidade, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza e pelo ator Paulo Betti, é o antecedente do MEP, tendo já como fator aglutinador as denúncias de corrupção. De qualquer maneira, o MEP teve grande repercussão e, consumada a saída de Collor, seus participantes começaram a buscar outros temas que fossem socialmente relevantes e mobilizadores. No âmbito do governo, o período de três meses até a posse definitiva de Itamar foi, uma vez mais, de acomodação entre diferentes grupos e atores.

Em função dos acontecimentos que o fizeram chegar à presidência da república, Itamar Franco gozava de frágil legitimidade. Seu governo tinha como base os grupos que se organizaram em torno do processo de *impeachment* e não de uma agenda construída por caminhos e em tempo normais. Ele precisava, portanto, construir uma imagem pública que pudesse mobilizar apoio e conquistar aliados. Internamente, segundo relatos em entrevista, o presidente recém-empossado chamou as lideranças de todos os partidos e os consultou sobre o

período que estava por vir: se quisessem, seu primeiro ato seria o de convocar novas eleições. A negativa dos presentes teria significado uma espécie de acordo de paz para os dois anos seguintes. Publicamente, Itamar Franco passou a estabelecer canais diversos de interlocução com organizações políticas e da sociedade civil. Nesse contato, uma confluência temática: a Frente Nacional de Prefeitos¹²¹, coordenada pela então prefeita de São Paulo, Luiza Erundina, apresentou ao presidente, entre outras demandas, um pedido de descentralização dos processos de gestão da distribuição da merenda escolar, que havia sofrido duro golpe com corte orçamentário levado a cabo pelo presidente Collor. O governo paralelo do Partido dos Trabalhadores¹²² entregou a Itamar Franco uma proposta de criação de um conselho de segurança alimentar e, finalmente, o MEP decidiu dar continuidade à sua mobilização por meio de ações de combate à fome¹²³. (PAIVA, 2009; COEP, 2008).

Não deve ter sido por coincidência que o assunto estivesse em pauta nos três espaços, uma vez que naquele período de mobilização em função do *impeachment* do presidente Collor, muito provavelmente houvesse circulação das mesmas pessoas pelos diferentes fóruns e grupos atuantes naquele momento. É possível que uma descrição da composição desses grupos revele a presença mais ou menos constante de determinados atores, análise não realizada por esta pesquisa. O fato é que o presidente Itamar Franco acolheu a proposta desses

¹²¹ Organização que reúne prefeitos em exercício, fundada em 1989. Suprapartidária, a Frente Nacional de Prefeitos afirma ter como missão a articulação de prefeitos para: “colocar em prática a ação suprapartidária dos gestores locais em defesa dos moradores das capitais, das grandes e médias cidades, das regiões metropolitanas e também das menores” (www.fnp.org.br, acesso em 01.04.2011.)

¹²² O PT não fez parte do governo Itamar, embora alguns de seus membros tenham participado de grupos e comitês formados por ele. Este foi o caso das ações dedicadas ao problema da fome e da miséria. Martuscelli (2010) descreve as diferentes posições assumidas dentro do partido a respeito de decisão de integrar ou não o governo Itamar. Sallum (2011) analisa a decisão da não integração do ponto de vista das consequências para o jogo político que envolvia a sucessão presidencial. O que ficou conhecido como “Governo paralelo do PT” foi uma instância criada pelo partido, após a derrota de Luiz Inácio Lula da Silva para Fernando Collor de Mello nas eleições de 1989, com objetivo de acompanhar a política do governo eleito e formular alternativas a ela.

¹²³ “O PT, através do Lula, levou o Programa de Segurança Alimentar do governo paralelo para o Itamar e nós do MEP estávamos discutindo o que fazer com aquele movimento que foi às ruas, que contribuiu para a deposição de Collor e estava ávido para a adoção de outras estratégias. (...) Neste contexto, dom Luciano apresentou ao MEP a ideia de se focar numa única questão, ou seja, a da fome. Segundo ele, qualquer pessoa já havia sentido fome em algum momento da vida, então, seria mais fácil unir inicialmente todos os brasileiros nessa questão do que em outras bandeiras sociais: saúde, educação, alimentação etc. Nesse momento, aparentemente sem que ninguém combinasse, o Itamar resolveu também focar a prioridade da sua política social no combate à fome” (Paulo Pires, pesquisador do Instituto de Estudos Socioeconômico (INESC) e representante da Ação da Cidadania no Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA) do governo federal, em PAIVA, 2009: 102).

diversos grupos e, ao fazê-lo, atrelava sua imagem à aura que os envolvia: a de movimentação contra corrupção e no sentido de retomar o caminho rumo a uma sociedade mais justa, depois de um lapso (porque curto o mandato) de reviravolta (porque radical na ruptura com seu passado recente) ocasionada pelo período Collor.

O aceite do presidente Itamar, por sua vez, estava ancorado em diálogo sobre o mesmo tema, mas em outro âmbito: na assessoria do IPEA ao presidente da República. Naqueles anos de afastamento entre a instituição e a Esplanada, uma das atribuições do IPEA era a de preparar planos de governo. Na realidade, essa tarefa era realizada muito mais como apresentação de áreas ou questões consideradas merecedoras de intervenção pública a partir dos acompanhamentos e diagnósticos de políticas a que a instituição se dedicava. A repercussão das proposições tinha caráter sabidamente reduzido. Quando o *impeachment* de Collor foi dado como certo, a coordenadora da área de política social do IPEA em Brasília, Anna Peliano, sugeriu que os pesquisadores produzissem um documento com propostas para o novo governo. O problema da alimentação e da fome, já há muito tratado pelos pesquisadores da área e, em especial, por sua coordenadora, estava entre as propostas, como ademais, havia estado em documentos anteriores, como já foi visto aqui. O documento foi entregue ao presidente do IPEA, Liscio Camargo, que o repassou para o novo ministro do Planejamento, Paulo Haddad, fazendo-o chegar, finalmente, ao presidente Itamar já na primeira reunião ministerial, em janeiro de 1993. O problema da fome, portanto, encaixava-se como uma luva na agenda de necessidades políticas do presidente Itamar Franco: respondia a demandas de movimentos com os quais estabelecera interlocução, dava-lhe identidade na área de problemas sociais e vinha com respaldo técnico em função da participação do IPEA.

A partir de então, o envolvimento desse grupo de pesquisadores do instituto nas ações de enfrentamento da fome promovidas pelo governo federal se intensificou. Por indicação de Lula, Betinho foi chamado para compor o grupo formado por técnicos do governo – entre eles, do IPEA – para discutir e encaminhar propostas de ação governamental nessa área, junto a representantes da sociedade civil. Segundo depoimentos da coordenadora Anna Peliano e de Denise Paiva, assessora para assuntos sociais do presidente, Betinho teria afirmado a necessidade de localizar e relacionar, de um lado, os pontos onde os alimentos estavam e, de outro, os pontos onde estavam os que precisavam deles.

“Eu disse: ‘onde estão os estoques é fácil responder e onde estão os que passam fome, por dedução, nós já temos aqui’. Estávamos [no IPEA],

justamente naquele momento, junto com a Comissão de Estudos para América Latina (CEPAL), realizando um trabalho, cruzando renda e custo da cesta básica, donde poderíamos concluir que as pessoas desprovidas de renda ou com renda insuficiente para assegurar uma alimentação adequada, certamente, passam fome, sem contar os demais itens das necessidades fundamentais”. (Anna Peliano em: PAIVA, 2009: 67).

A referência da pesquisadora é ao trabalho conjunto que vinha se desenvolvendo entre pesquisadores do IPEA e da CEPAL, para o estabelecimento de linhas de pobreza para o Brasil. Este trabalho se realizava na trilha aberta pelos pesquisadores da coordenação de política social do instituto em Brasília, de produção de dados e indicadores sociais, além de compreender também a exploração de dados primários sobre gastos fiscais e atuação do setor privado nesse campo (IPEA/CEPAL, 2004: 8). Aquele estudo deu origem, então, ao Mapa da Fome.

1.2. O Mapa da Fome

Não se passaram mais de dois meses entre a reunião em que foi definida e acolhida a necessidade de localizar geograficamente os mais pobres e os principais locais de produção de alimentos e o lançamento do estudo chamado *Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*, em março de 1993. Ele foi apresentado em reunião entre ministros e o presidente Itamar, pela coordenadora do estudo, no dia 18 de março. Com base nos dados apresentados, Itamar Franco anunciou publicamente que o enfrentamento da fome seria prioridade de seu governo. Solicitou, então, a elaboração de um plano de ação e que os ministros propusessem formas de integração de suas pastas às atividades previstas. Em trinta dias apresentou-se ao presidente o *Plano de Combate à Fome e à Miséria* e a proposta de criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o CONSEA.

O Mapa da Fome é um documento relativamente simples e sintético. No entanto, o dado de que 32 milhões de brasileiros passavam fome teve grande repercussão¹²⁴,

¹²⁴ Nesse sentido, a reconstrução de Chossudovsky (1999: 81) sobre esse período peca pela falta de exatidão. Ainda que se pudesse concordar com sua análise de que a mobilização em torno do Mapa da Fome tenha deslocado a atenção pública das questões envolvidas na renegociação da dívida externa, seu ponto de partida carece de precisão e, assim, fragiliza sua interpretação. Primeiramente, ele afirma que o dado de 32 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza era uma subestimação. Além de não dizer no que baseia sua afirmação, dá, como referência, o Mapa da Fome II, que não apresenta esse dado, uma vez que trata do número de famílias indigentes por municípios brasileiros. Em segundo lugar, insinua, com a afirmação da subestimação, que ela seria de interesse do governo, para adaptar-se às propostas de focalização do Banco Mundial. O autor reforça a

especialmente por sua divulgação pela rede movimentalista que se articulava naquele momento. Após breve apresentação em que a disposição do governo federal em combater o problema é afirmada, esse número é a primeira informação oferecida pelo estudo. O IPEA aparece nele como instituição que vinha acompanhando as ações desenvolvidas e que assumiu a tarefa de “*dimensionar a população que apresenta condições mais graves de insuficiência alimentar (o Mapa da Fome), além da condução de propostas iniciais para quatro questões, a seguir, identificadas como de prioridade imediata: a) redução dos preços dos produtos que compõem a cesta básica; b) descentralização da merenda escolar; c) implantação de um programa de atendimento ao desnutrido; e, d) revisão e ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador*” (MAPA, 1993: 5).

Definido como primeiro produto da atenção à questão, expõe, na sequência, algumas propostas de intervenção prioritárias e a distribuição geográfica, em mapas e tabelas, da população indigente e da produção de alimentos. As propostas combinam ações complexas (combate ao desemprego, melhoria dos salários e estratégias para solucionar problemas de abastecimento e preço dos alimentos) e emergenciais, chamadas de assistenciais (distribuição de alimentos, garantia de merenda e leite e revisão e ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador). Essas propostas, por sua vez, resultam da identificação das causas da fome, “*subproduto direto da indigência*” (idem:7): a distância entre o poder aquisitivo da população e custo de uma alimentação saudável e os problemas decorrentes do desencontro entre os locais onde se concentram a produção de alimentos e a população com menor poder aquisitivo.

A expectativa instrumental em relação ao Mapa, isto é, sua produção para um fim específico e claramente delimitado fica sugerida por sua objetividade, por seu formato enxuto. A reconstrução do contexto que lhe deu origem, pelos envolvidos na produção do documento, explicita e define os termos dessa concisão. Tratava-se de dar visibilidade ao problema da fome, de chamar a atenção da população para a gravidade dos problemas sociais e de envolver a sociedade na afirmação de um posicionamento contrário às prioridades conferidas às medidas econômicas na condução das políticas. Essas linhas aparecem de forma explícita no *Plano de Combate à Fome e à Miséria*, elaborado em seguida e sob coordenação do mesmo

insinuação, ainda, ao dizer que o dado foi produzido pela “*tecnocracia econômica do governo, o IPEA*”. Finalmente, como veremos, a polêmica em torno do dado foi de críticas a uma potencial superestimação do número de pobres e não o contrário.

grupo. O dado de “32 milhões de indigentes” é mencionado na formulação do primeiro objetivo do Plano, de enfrentar o problema e, segundo objetivo, “*deflagrar um movimento nacional*” com esse fim (PCFM, 1993: 3). Seus princípios são de descentralização, parceria e solidariedade. A descentralização diz respeito à necessidade de comprometer a sociedade e os governos locais com a resolução do problema. A parceria refere-se à necessidade de sociedade civil e governo federal atuarem conjuntamente e deste, em sua esfera, aglutinar áreas e órgãos. A apresentação do princípio de solidariedade, por fim, recorre a elementos não operacionais, falando em “*vontade coletiva*” e “*comunhão de forças vivas*” para “*apagar do mapa do país essa imensa chaga que é, ao mesmo tempo, motivo de indignação e vergonha*” (idem).

O tom de contestação do documento é reforçado em afirmações como o do “*amplamente reconhecido fato de que as políticas macroeconômicas têm-se constituído na causa fundamental da persistência de padrões inaceitáveis de fome e miséria no país, bem como do seu agravamento recente*” (ibidem). Daí que o corpo do documento seja construído com base em objetivos, mecanismos operacionais e metas de responsabilidade de cinco ministérios da área econômica, além de cinco da área social, três atuantes em questões de infraestrutura, dois em ordenamento territorial e três em chamadas “*funções clássicas de governo*”¹²⁵. Cada um deveria atuar, em sua especificidade, para a consecução dos principais objetivos de, em termos gerais, geração de emprego, melhoria do poder aquisitivo dos mais pobres, fortalecimento do pequeno produtor rural, melhorias na comercialização de alimentos, redução do custo da cesta básica, distribuição de alimentos, ampliação de recursos destinados às ações e “*mobilização da sociedade civil em torno da luta pela erradicação da fome e da miséria*” (idem: 4). Os objetivos do Plano de 1993 não diferem de objetivos presentes em planos anteriores e remetem à tradição de debates e antigas reivindicações na área. A exceção

¹²⁵ Os ministérios da área econômica mencionados são: Ministério da Fazenda, do Trabalho, da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, da Indústria, Comércio e Turismo, da Ciência e Tecnologia. Da área social: Ministério da Saúde, do Bem Estar Social, da Previdência Social, da Educação e Desporto, da Cultura. Da área de infraestrutura: Ministério dos Transportes, de Minas e Energia, das Comunicações. De ordenamento territorial: Ministério do Meio Ambiente, da Interação Regional. Os ministérios da Justiça, das Relações Exteriores e do Exército são os denominados de atuantes em funções clássicas de governo, sendo mencionados ainda, bancos públicos (o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal) e a Secretaria de Administração Federal.

e foco de nosso interesse é a menção à mobilização da sociedade civil¹²⁶, típica e coerente com o momento e circunstâncias de elaboração do documento. A julgar pelas proporções atingidas pela Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, esse objetivo alcançou êxito.

As datas de criação da campanha e do CONSEA envolvem duas versões. Em uma delas, a campanha foi lançada oficialmente no Rio de Janeiro, em 24 de abril de 1993, dois dias antes da criação, pelo governo, do CONSEA¹²⁷. Em outra versão¹²⁸, a criação do CONSEA (em abril) precede o lançamento da campanha (em junho). As diferenças, segundo Paiva, refletem uma disputa pelo lugar de protagonista dessas ações: a sociedade civil inspirada pelo Estado ou este empurrado por ela? Fato é que a campanha teve ação maciça e capilarizada. Foi responsável pela criação de comitês de coleta de alimentos que seriam distribuídos às populações mais pobres. O alcance local da Ação da Cidadania foi possível pelo estabelecimento de relações com organizações sociais pequenas e de atuação geograficamente restrita e, em paralelo, pela utilização dos meios de comunicação de massa. Empresas estatais também foram convocadas pelo governo federal para participarem da Ação, envolvimento que deu origem a um comitê específico, o COEP (Comitê de Empresas Públicas¹²⁹). Betinho - o principal representante da Ação da Cidadania, tendo tornado-se seu

¹²⁶ Parece necessário esclarecer as continuidades e diferenças mencionadas neste trecho. A semelhança de objetivos e novidade da introdução da mobilização da sociedade civil diz respeito aos planos passados de intervenção sobre problemas de alimentação. Como vimos, alguns planos de governo já haviam incluído o tema da participação da sociedade civil na execução de políticas públicas, mas em contexto diverso (pré-redemocratização) e, assim sendo, de aproximação discursiva com os movimentos locais e sociais que se organizavam então. A mobilização, neste caso, reúne elementos desse passado recente e outros de um cenário distinto que se delineará com maior clareza posteriormente. Voltaremos ao caráter transitório das movimentações ligadas à Ação da Cidadania, cuja origem está atrelada ao contexto do PCMF.

¹²⁷ Versão que consta, por exemplo, no site da campanha:
http://www.acaodacidadania.com.br/templates/acao/novo/publicacao/publicacao.asp?cod_Canal=2&cod_Publicacao=299. Acesso em 01.05.2012.

¹²⁸ Registrada em entrevista com Denise Paiva, assessora do presidente Itamar, para esta pesquisa.

¹²⁹ Em 28 de maio de 1993, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, aconteceu o Fórum de Ciência e Cultura, como parte das ações de mobilização da Ação da Cidadania. Para este encontro, foram convocados representantes de empresas estatais para debate do tema: A inserção da empresa estatal na Ação da Cidadania. 30 representantes de estatais participaram da reunião, ocasião em que se fundou o COEP. Publicação de 1999, produzida pelo Comitê, indicava como seus participantes: Acerp, Asbraer, Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, BNDES, Caixa, Cemig, Ceplac, Cesp, Chesf, Codevasf, Conab, Dataprev, DNDE/MME, DNOCS, ECT, Eletrobrás, Eletronuclear, Embrapa, Embratel, Fenabb, Finep, Fiocruz, Funai, Fundação Banco do Brasil, Furnas, Ibama, IBGE, Incra, Infraero, INSS, INT, Ipea, Petrobras, Radiobras, RFFSA, SDR/MA, Serpro,

símbolo - aparecia em vinhetas televisivas, veiculadas pela maior emissora do país, passando a mensagem de que cada indivíduo poderia contribuir para o alívio da fome de outros indivíduos por meio da doação de alimentos¹³⁰.

A repetida menção ao “mapa do IPEA” e ao número “32 milhões” teve consequências para a instituição e para o debate sobre os problemas sociais. Os desdobramentos para o debate serão objeto de discussão mais adiante. No que diz respeito à instituição, sua proximidade e forte atuação nas ações do governo, mesmo que restrita a um pequeno grupo de pesquisadores, colocou seu nome novamente como instituição relevante no cenário público. A despeito da fragilidade em que se encontrava e do fato de que a repercussão a tenha levado para círculos e espaços novos - de não especialistas ou estudiosos - foi a marca da competência técnica que se destacou e definiu seu lugar naquele cenário ampliado. A produção do dado que justificava toda a mobilização e o resgate da tradição do nome IPEA somaram-se à dinâmica do momento criando as condições para essa projeção. Além da experiência presente e recém-vivida de manifestações, relatos sobre a forma como a política social do governo Itamar era encaminhada no dia-a-dia dos gabinetes e reuniões são sugestivos a esse respeito (PAIVA, 2009). São frequentes as histórias sobre quebra de protocolos e intervenção direta do presidente em situações que pareciam fugir aos acordos estabelecidos entre ele e os atores que a ele se filiaram. Essa filiação, por sua vez, aparece frequentemente em termos de afinidade pessoal, identificação com a postura, reconhecimento do engajamento de Itamar Franco, descrito, por fim, como honesto, humilde, verdadeiro. Por essa chave é que as críticas ao presidente são lembradas como uma necessidade, pela elite, de ridicularizá-lo. Os pesquisadores do IPEA, submersos nesse cenário experimentado e classificado por seus atores como um momento de exceção, aparecem sempre, nessas narrativas, como aqueles que garantiam qualidade técnica aos anseios políticos dos demais

Sudene, UFRJ /COPPE (COEP, 1997: s/p. Disponível em: http://www.coepbrasil.org.br/portal/publico/apresentarConteudoMestre.aspx?TIPO_ID=1. Acesso em 01.05.2012.

¹³⁰ Betinho aparecia divulgando essa ideia em comercial de televisão, contando uma curta história: um beija-flor, criticado por animais que corriam pela floresta para fugir de um incêndio, respondia carregando gotas de água em direção ao fogo: “eu sei que não vou conseguir salvar a floresta sozinho, mas pelo menos estou fazendo a minha parte”. A mesma formulação, “cada um faz a sua parte”, tornou-se central no ideário construído posteriormente pelo Comunidade Solidária para enfatizar a ideia de que ações pontuais, individualizadas podem gerar grandes transformações, se somadas.

envolvidos. Integravam-se, assim, àquele amálgama de relações entre personagens que se viam como protagonistas de um momento fora do comum.

Essa valorização era contraditória com relação à realidade da instituição, que, por outro lado, se assemelhava à de outras organizações públicas. Os efeitos das investidas de Fernando Collor contra os órgãos do aparato estatal ainda se faziam sentir no interior das instituições e os pedidos de recomposição de quadros feitos à Casa Civil eram numerosos. No caso do IPEA, os baixos salários pagos aos pesquisadores assumiam a forma daquela contradição, o que talvez tenha lhe dado vantagem na abertura de possibilidades de recuperação. A repercussão existente naquele momento, assim, mesclava-se à referência à história e à reputação da instituição.

“[No IPEA] os salários estavam baixíssimos. Na faixa, assim, de 500 dólares, entendeu? Muito complicado. Eu me lembro que um dia eu vi o contra-cheque, falei: ‘Anna, mas é impossível’ e levei pro Itamar: ‘Itamar, olha o quanto que essa menina ganha, essa socióloga!’. Ele falou: ‘é, é pouco’. (...) E a Aspásia [Camargo, presidente do IPEA a partir de junho de 1993], no pouco tempo em que ela esteve lá, ela percebeu que a estrutura de cargos e salários era muito deficiente e estabeleceu uma guerra santa na Casa Civil pra conseguir reconstruir o IPEA. (...) Ela conseguiu, na época, prover 84 cargos novos. (...) Eu falo que ela foi a salvadora do IPEA” (Entrevista com Denise Paiva, em 04.04.2010).

“Fui à Câmara dos Deputados e conversei com todos os líderes de partidos políticos brasileiros, um por um, pedindo apoio para o IPEA: ‘Vocês não consideram importante existir um órgão neutro, sério e competente para ajudar a acompanhar as políticas públicas?’. Os deputados, sempre muito gratos aos estudos do IPEA, ficaram horrorizados com a situação de penúria que eu descrevia e assinaram o pedido. Segui, então, para o Senado, onde todos os partidos também assinaram. Voltei à Câmara e procurei o presidente, Inocêncio de Oliveira, que fez uma festa. Disse-me: ‘minha filha, não só assino o pedido, como o encaminho como presidente da casa, em nome da Câmara dos Deputados’” (Aspásia Camargo em: D’ARAÚJO, FARIAS e HIPOLITO, 2004: 354).

Em outro registro, o da construção da memória institucional, vê-se a reedição do engajamento individual no resguardo do instituto, compreensível num período em que as ameaças a ele chegaram a seu limite. Assim como Kandir teria assumido, nesse mesmo cenário, uma postura de “o IPEA é meu” (Divonzir Gusso em: D’ARAÚJO, FARIAS e HIPOLITO, 2004: 114), a presidente Aspásia assumiu diretamente a incumbência de

“salvar” o IPEA, no tocante a cargos e salários¹³¹. O ano de 1993 também é dado como referência de momento em que o grupo dedicado aos estudos sobre mercado de trabalho e questões sociais, no Rio, começou a se fortalecer de forma que aquela situação de 1991 – de falta comprometedora de recursos financeiros – não seria possível repetir-se.

Entre os pesquisadores, entretanto, a mesma repercussão que compõe o cenário inicial da recuperação do IPEA, dá origem às primeiras críticas ao Mapa da Fome e seus resultados. Vindas de pesquisadores envolvidos com o tema social na unidade do Rio de Janeiro, importa situá-las no ambiente de pesquisa que ali vinha se desenvolvendo nos anos anteriores.

1.3. O dimensionamento dos problemas sociais

Roberto Cavalcanti conta (D'ARAÚJO, FARIAS e HIPOLITO, 2004: 193) que quando retornou ao IPEA no começo da década de 1990 (já fora superintendente do IPLAN na década de 1970 e, depois disso, assumiu diversos cargos na administração pública fora do IPEA), começou a trabalhar na produção de indicadores sintéticos para a área social, na unidade carioca do instituto. Sua avaliação é a de que não havia muito interesse, no IPEA-Rio, por este tipo de trabalho, mas mesmo assim formou uma equipe e teve todas as condições para realizá-lo. Na unidade de Brasília, tendo se acentuado, com a crise institucional, seu perfil de instituição de pesquisa, já havia alguns pesquisadores interessados em explorar as possibilidades abertas por novos recursos técnicos de análise de dados e por novas abordagens apresentadas por organismos internacionais. Assim, o projeto reuniu pesquisadores com esse interesse comum e produziu o estudo chamado *Brasil Social: realidades, desafios, opções* (ALBUQUERQUE, 1993). Cavalcanti também coordenava as atividades do Instituto Nacional de Altos Estudos, INAE, centro criado pelo ministro Velloso no Rio de Janeiro. Nos fóruns promovidos pelo INAE, estão sempre presentes pesquisadores e ex-pesquisadores do

¹³¹ Por meio de um ex-funcionário do Ministério do Planejamento, tivemos acesso a um fax enviado pela presidente do IPEA Aspásia Camargo ao ministro Alexis Stepanenko, em que sua intercessão em favor da instituição fica clara. Ela dá um panorama da situação apresentando a desvalorização dos salários (“já chegaram a 3.500 dólares, hoje se reduzem a menos de 1.000 dólares”) e a comparação com outras instituições, em número de funções gratificadas (“na LBA é de mais de 1.000, no IPEA é de apenas 56”). Menciona, ainda, o desaparecimento de áreas inteiras de pesquisa, por falta de técnicos, e a fragmentação institucional que resultava das sucessivas tentativas de ministros e presidentes de aproximar o instituto dos principais ministérios, depois das crises dos anos de 1980 e do período Collor. Termina a mensagem dizendo que sua “esperança” e “certeza é de que possamos, agora, redefinir suas funções no contexto do planejamento democrático, descentralizado e participativo. A reestruturação do IPEA parece inseparável de uma reforma, urgente, do Estado brasileiro” (Doc85, 1993).

IPEA, bem como administradores ou ex-administradores públicos. O fórum de 1994 foi dedicado também aos problemas sociais, reforçando dessa maneira, a percepção de crescente interesse pelos temas sociais. Linhas de pobreza já vinham sendo traçadas no IPEA-Rio também desde fins de 1980, de modo que o Mapa da Fome não emerge num contexto sem antecedentes.

A introdução d'*O Brasil Social* faz uma avaliação a respeito da produção de estudos voltados para a análise de problemas sociais daquele momento: havia poucos trabalhos propositivos e pouco se sabia, com segurança, sobre as dimensões dos problemas tratados. Daí que seus objetivos fossem exatamente esses: identificar e caracterizar os problemas mais graves e propor intervenções para sua resolução. A parte diagnóstica do estudo é feita, então, por meio da seleção e análise de indicadores sociais, bem como da produção, novidade para o momento, de indicadores sintéticos. Em ambas as linhas, mas especialmente nesta última, a referência à produção internacional sobre o assunto indica a importância conferida a ela na formatação do estudo. De outro lado, tratando-se o coordenador do trabalho de pesquisador formado na tradição da defesa do planejamento coordenado pelo Estado, a ideia de desenvolvimento é central na organização dos diferentes temas tratados. Esforçando-se para elaborar uma proposição de planejamento adequada ao cenário democrático, propõe que ele seja pensado como reunindo quatro racionalidades distintas (econômica, política, social e dialógica) e que o desenvolvimento seja entendido como mais que crescimento econômico, mas como desenvolvimento humano.

Neste ponto, a referência é o Relatório de Desenvolvimento Humano lançado naquele 1990 pelo PNUD, com o correspondente cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). É curiosa a observação crítica feita por Cavalcanti, ao citar a nova noção, de que o adjetivo “humano” seria dispensável na medida em que o que se buscava era, justamente, a superação da compreensão estritamente econômica do tema. O uso do termo criava, portanto, uma redundância desnecessária. Esta crítica, no entanto, é interessante por permitir a apreensão, como tal, de um momento ainda primeiro de contato com a nova abordagem e sinaliza a fase inicial de encontro entre duas correntes de trabalho com origens diversas. De um lado, a situação interna do país já vinha empurrando pesquisadores do IPEA e seus interlocutores no sentido da busca por um discurso de desenvolvimento que desse conta dos problemas sociais criados nos anos de crescimento econômico acelerado. De outro, a oferta de um conjunto já pronto de ideias a respeito de tema semelhante, mas a partir de outras

motivações e cenários, por parte de organizações internacionais. Nesse caso específico, o PNUD. Com o tempo, a tendência é de acomodação entre as duas correntes e, ainda que com possíveis ressalvas pontuais, de adesão do esforço interno ao ideário externo¹³².

A despeito desse processo de acomodação que só posteriormente se mostrará com mais vigor, na relação estabelecida entre desenvolvimento e planejamento, o texto apresenta um exercício para combinar considerações políticas, sociais e históricas para o alcance do objetivo de “crescimento com equidade”. As análises e interpretações levam à descrição dos padrões do desenvolvimento brasileiro nas duas décadas anteriores e de seus efeitos para as condições de vida da população e à posterior escolha de uma estratégia específica de desenvolvimento¹³³, a partir da qual são feitas sugestões de prioridades e políticas de intervenção nos campos e questões selecionados - desigualdade de renda, educação básica, pobreza absoluta, condições habitacionais e evolução demográfica.

Não é o caso de explorar a forma como são entendidos os âmbitos histórico (com referências ao passado colonial, mas sobretudo como evolução dos índices e indicadores no tempo) ou político (com referências a relações de poder, mas sobretudo a variáveis de processos eleitorais), mas é interessante a existência do esforço para considerá-los. A

¹³² A ideia de adesão do discurso interno ao externo define-se no sentido do que, de maneira mais ampla, procura-se mostrar ao longo da tese. Ideias produzidas em instituições internacionais são absorvidas por diferentes atores sociais (o IPEA é um importante canal para essa incorporação) e combinam-se com maior ou menor facilidade às ideias que circulam internamente. O caso do IDH será abordado mais adiante pelo esmero dos esforços para sua divulgação no Brasil. A menção a ressalvas pontuais, por sua vez, diz respeito a críticas também diversas, que vão de opiniões pessoais a críticas mais institucionalizadas a aspectos metodológicos, por exemplo. Embora manifestações desses tipos tenham sido registradas em entrevistas, elas não ultrapassam a sala do pesquisador ou as paredes da instituição, não interferindo, ademais, no caráter mais abrangente do alcance atingido por esses ideários.

¹³³ As estratégias possíveis são a neoliberal, a social democrata e a pós-liberal. A primeira está definida pela centralidade da liberdade de mercado e clara delimitação de atribuições e papéis entre as esferas pública e privada. Na segunda estratégia, a social democrata, as atribuições do Estado são ampliadas por meio de sua participação na resolução dos conflitos e incertezas sociais geradas pelo mercado e em situação de escassez de recursos. Uma máquina burocrática bem desenvolvida, maior intervenção do Estado no âmbito privado e maior interdependência entre ele e o setor público são outras características. A primeira e a segunda estratégias não seriam as mais adequadas para o caso brasileiro daquele momento, segundo o autor, porque historicamente o país não tinha experiência de plena liberdade de mercado e porque a ampliação das atribuições públicas eram incompatíveis com a situação econômico-financeira do Estado, causando, respectivamente, mais obstáculos que soluções. A opção pós-liberal, em que o Estado assume a função de orientador e coordenador das atividades a serem empreendidas principalmente por atores privados, com os quais se relaciona por meio da negociação e do diálogo seria a mais adequada porque, contando o país com quadros competentes e a sociedade com mecanismos de controle social, enfrentaria com maior facilidade os problemas de déficit econômico e práticas patrimonialistas, realizando com maiores chances de êxito a transição do momento de crise para uma situação futura desejada. (ALBUQUERQUE, 1993: 470-473).

quantidade de indicadores e índices (como os de desenvolvimento global, de nível de vida, de desenvolvimento humano para estados do Brasil) envolvida na empreitada diagnóstica não exclui análises e interpretações que localizam os problemas estudados em seus contextos sociais e econômicos, produzidos por decisões regidas por determinados objetivos e em dado momento; ainda que, por exemplo, em comparação com o documento para circunstanciar os trabalhos com indicadores sociais, nos anos de 1970, no IPEA-Brasília, a inserção dos elementos contextuais seja completamente diversa¹³⁴. Para os fins deste trabalho, os capítulos dedicados à desigualdade de renda e à pobreza absoluta merecem atenção mais detida.

O capítulo dedicado à desigualdade de renda é apresentado como pertencente à linha de trabalho estabelecida no IPEA-Rio que tem como objetivo mensurar e explicar o fenômeno da desigualdade brasileira. Recorrendo a esses estudos, a família é definida como unidade de análise, a renda como renda familiar *per capita* e o escopo da discussão nos seguintes termos: “a compreensão do problema distributivo em nosso país requer o estudo dos determinantes das remunerações do trabalho. Estes dependem, por sua vez, dos atributos da mão-de-obra, das características das firmas, e do contexto institucional que regula o funcionamento deste mercado” (idem: 136). Assim, o texto busca definir o peso de diferentes variáveis relacionadas a esses eixos (chamados de heterogeneidade dos trabalhadores e segmentação no mercado de trabalho), na produção das desigualdades de renda demonstradas pelos indicadores. Na consideração de outros determinantes, é destacado o papel da inflação. No que diz respeito à heterogeneidade dos trabalhadores são considerados os diferenciais de produtividade em função da escolaridade e experiência no mercado de trabalho. No que diz respeito à segmentação do mercado, trata-se de condições como registro em carteira, trabalho em empresas públicas ou privadas, setor de atividade. O investimento em educação, a busca pelo fim da inflação e pela estabilidade econômica e a oferta de políticas assistenciais compensatórias formam o cerne das orientações para o enfrentamento do problema.

O capítulo dedicado à análise da pobreza absoluta faz considerações conceituais (como a diferença entre pobreza relativa e absoluta), cita problemas causados pela definição exclusivamente monetária de pobreza e pela limitação de dados existentes e discute as contradições implicadas na busca simultânea por, usando os próprios termos do autor, eficiência econômica e equidade. Sua análise, então, estabelece uma linha de pobreza definida em “um quarto do maior salário mínimo vigente no país em 1980” (idem: 202) e caracteriza

¹³⁴ Ver item 1.2 do capítulo II desta tese.

sua ocorrência em números absolutos, sua incidência por regiões do país, em áreas rurais e urbanas e o fenômeno da concentração da pobreza em regiões metropolitanas. Concluindo com a afirmação do recrudescimento da pobreza ao longo dos anos anteriores e tendência a seu agravamento nos seguintes, o texto apresenta como as principais causas para essa situação os choques externos da década de 1970, as políticas de ajustamento interno que se seguiram na década posterior e o que o autor denomina de passividade das políticas sociais existentes. Instituições internacionais como a ONU e o Banco Mundial enfatizavam, segundo ele, a necessidade de “*mudança de atitude*” em relação ao aumento da pobreza e da desigualdade de renda. As orientações para uma “*estratégia antipobreza*” são, portanto, a promoção do trabalho (acesso ao crédito e à terra) e oferta e garantia de acesso à infraestrutura social (nutrição, educação, saúde), na linha preconizada pelo Banco Mundial, da construção de uma rede de proteção a essa população.

Alguns pontos chamam a atenção nestes dois textos. Na comparação entre eles, a forma pela qual definem as causas dos problemas que são seus objetos. No caso da desigualdade de renda, apesar da tradição de debate sobre o problema da concentração como decorrência do tipo de desenvolvimento implementado no Brasil, a questão não é tratada nesses termos. Diferentemente, centra-se nas características dos atores e do mercado, estabelecendo graus diferenciados de influência de determinada variável na configuração do fenômeno em discussão. A pobreza, por sua vez, é relacionada aos acontecimentos de determinado momento histórico, concorde-se ou não com a seleção daqueles e não de outros fatores. Outro ponto é a ausência de menção, no primeiro artigo, a alguma política de geração de emprego como parte da intervenção em favor dos mais pobres, possibilidade apresentada no capítulo sobre pobreza. Finalmente, o capítulo sobre a desigualdade de renda - exceto pela menção ao “*caráter imperioso*” do objetivo de alteração de sua concentração, pela política de desenvolvimento (idem: 135) – concentra-se nas variações de resultados (a desigualdade entre rendas) obtidos pelas combinações diversas das mesmas variáveis que são seu ponto de partida e compõem também sua conclusão, ou seja, as características dos indivíduos e famílias na interação com as características do meio (neste caso, do mercado de trabalho e das políticas de estabilização).

Tratam-se, assim, de duas formas diversas de compreensão dos problemas. Num primeiro momento a ressalva de que se dedicam a questões distintas – um aborda a concentração de renda e o outro a pobreza – poderia parecer suficiente para encerrar o

assunto. Do ponto de vista da história institucional, também seria argumento conclusivo a afirmação de que o que se vê nessa comparação nada mais é do que a pluralidade de linhas de trabalho e liberdade para sua aplicação na produção da casa. Contra esta afirmação não há nada a dizer. A questão, entretanto, é que, do ponto de vista da produção da instituição para outros espaços sociais, sejam governos, universidades ou, no limite, a sociedade, essa diferença é significativa. Por outro lado, sobre a primeira afirmação – a respeito dos objetos distintos –, trata-se de meia verdade, pois é possível destacar a diferença de construção e análise das questões, resguardando as especificidades de seus objetos. A característica para a qual interessa chamar a atenção é a maneira de definir o objeto, de dar-lhe forma e conteúdo. No caso da desigualdade de renda, características individuais ou do contexto são destacadas de seu meio e manejadas como variáveis de maneira que se descubra quais são mais relevantes para a produção do fenômeno. No caso da pobreza, condicionantes históricos e políticos levam a uma situação de empobrecimento da população, cujo dimensionamento é dado pelas variáveis consideradas sinalizadores adequados de ocorrência da pobreza. Ainda que desigualdade de renda pressuponha ou sugira uma medida em algum sentido mais processual (no caso da concentração) ou relacional (partes com mais e partes com menos), seu tratamento a autonomizou de qualquer contexto. Ao contrário da de pobreza, cujo dimensionamento caracteriza um problema que, imbricado a causas sociais, deve ser enfrentado com políticas que desconstruam ou vão de encontro a efeitos de determinadas medidas tomadas em contextos passados. Ressalte-se, novamente: ainda que se discorde das causas selecionadas.

Por meio desse exemplo se insinua uma questão geracional que também se apresentará em sua plenitude na trajetória posterior do IPEA. Embora não necessariamente em termos estritamente etários e com variações de rigidez ou nitidez, há uma distinção entre perfis de formação, de abordagem ou pesquisa no interior do IPEA. A tendência mais liberal no Rio e mais desenvolvimentista em Brasília já foi apresentada. A entrada de pesquisadores com robusto arsenal de técnicas quantitativas gerando uma diferenciação entre economistas *soft* e *hard*, na década de 1980, é outro marco nessas diferenciações. Seria possível identificar diferenças entre os capítulos reunidos na publicação analisada a partir de distinções como essas. Sob essa perspectiva, o capítulo sobre desigualdade de renda chama atenção por ser o ponto fora da curva. Seu investimento quase exclusivo nas experiências com os dados distingue-o dos demais. Apesar do fato de que todos trazem resultados de pesquisadores que

investiam em áreas já inicialmente exploradas (no caso dos indicadores sociais) ou de impulso relativamente novo (no caso dos índices), ainda predominam textos que inserem esses novos recursos em uma perspectiva mais ampla de compreensão dos dados. Ou seja, a interpretação ou explicação dos problemas dimensionados trazem leituras da realidade, não se restringindo aos dados que os dimensionam. Não por outro motivo que o artigo sobre pobreza trabalhe com uma linha de pobreza de um quarto de salário mínimo. A questão não está em que o autor trabalhe a partir de uma referência que poderia ser chamada de ultrapassada, já que linhas de pobreza mais sofisticadas já eram produzidas no interior do próprio IPEA. O ponto está em que as questões colocadas pelo artigo são trabalhadas em outro registro. Embora não fosse o caso de desprezar uma medição mais pormenorizada do fenômeno, a medição não é o foco, mas o meio para a discussão de um problema social.

No entanto, o hiperdesenvolvimento da técnica não foi sem consequências. A publicação d'O Brasil Social se deu no mesmo ano de lançamento do Mapa da Fome, 1993, mas foi a repercussão deste último que mobilizou a crítica dos especialistas do IPEA no Rio de Janeiro. Restrita, em grande parte, ao âmbito interno da instituição, ela é resgatada pela lembrança de outros pesquisadores da área social do IPEA e de suas principais protagonistas: de um lado Sônia Rocha e, de outro, Anna Peliano. A polêmica se deu em torno do número de 32 milhões de pobres. Embora o Mapa da Fome não tenha mencionado o estabelecimento de uma linha de pobreza, a forma pela qual o dado de 32 milhões foi obtido e apresentado conduzia ao tipo de raciocínio característico deste tipo de instrumento: *“nove milhões de famílias, cuja renda mensal lhes garante, na melhor das hipóteses, apenas a aquisição de uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer suas necessidades nutricionais”* (MAPA, 1993: 5). O estabelecimento do custo de uma cesta básica mínima e sua relação com a renda das famílias era o trabalho ao qual Sônia Rocha vinha se dedicando desde fins da década anterior, o que a levou ao questionamento das formas como os cálculos do Mapa haviam sido realizados. No entanto, as críticas vão além desse terreno e mesclam-se, de cada um dos lados da contenda, argumentos técnicos e posicionamentos distintos a respeito do próprio tema dos problemas sociais e da intervenção do Estado na área social. Nesse sentido, os argumentos atualizavam as divergências, grosso modo, definidoras das características de atuação das unidades do Rio e de Brasília.

De um lado, Peliano recorda que estudos de linha de pobreza vinham sendo realizados no momento em que Betinho mobilizou os envolvidos no debate a respeito da fome para a

necessidade de localizar famintos e produção de alimentos. Apesar do reconhecimento da fragilidade dos dados disponíveis, a decisão pela produção do documento foi também política, em razão do momento de mobilização que se vivia então. Do lado oposto, também em retrospectiva, Rocha considerava que a despeito do valor da mobilização, a abordagem do problema era assistencialista e que a “*chamada da fome foi equivocada*”¹³⁵. O assistencialismo se revelava, em sua perspectiva, pelo apelo que o tema da fome exerce sobre as pessoas, substituindo a ação racional do Estado. Já no que se referia ao método com que se chegou ao número de 32 milhões, a avaliação de Rocha centra-se na crítica ao que identifica como falta de rigor e cientificidade do trabalho. Peliano, por sua vez, compara o método utilizado no Mapa com o que afirma ser a metodologia utilizada por Rocha e reforça, na comparação, o elemento algo arbitrário que está implícito no estabelecimento de qualquer linha de pobreza; arbitrariedade reconhecida por todos os pesquisadores entrevistados para esta pesquisa.

Assim, a despeito dos argumentos e suspeitas lançadas de parte a parte, o Mapa da Fome é defendido por sua coordenadora a partir do valor mobilizador de seu resultado. O cenário público e a intervenção social do governo federal são os validadores de sua posição. De maneira distinta, as linhas de pobreza produzidas por Sônia Rocha são defendidas por ela a partir do valor técnico de seu método, atestado, por sua vez, pela adoção delas pelo Banco Mundial como as linhas de pobreza oficiais para o Brasil.

“(...) Eu sei que fizemos o mapa, com todos os percalços. Era um momento político. Acho que ele teve uma importância muito grande. (...) Não que não se tivesse a percepção, um entendimento claro de que renda era muito pouco prá você caracterizar pobreza, mas era o que era mensurável, era um indicador. Um indicador. Inclusive, no Mapa da Fome, era muito indicador de mobilização. Quando a gente dizia: ‘olha, os dados municipais são bem questionáveis’, Betinho dizia ‘não tem a menor importância. Manda o dado pro município e eles vão lá verificar, é importante ver se tem isso mesmo’. Informação, o que eu acho que foi uma coisa fantástica, informação como instrumento de mobilização e de conscientização. Não apenas pelo rigor do dado, coisa acadêmica do dado, mas era a questão política da informação. Então eu acho que aquilo teve um impacto de mobilização” (Entrevista com Anna Peliano em 02.02.2010).

¹³⁵ Em entrevista para este trabalho, a pesquisadora recorda-se de matéria do jornal Folha de São Paulo cujo título havia sido retirado de uma declaração sua em entrevista ao periódico: “*Chamada da fome foi equivocada*”, FSP – Brasil, 07.07. 2003.

“Aí o que eu fiz: peguei as linhas da Vera Lúcia [FAVA, 1984] e atualizei. Peguei a estrutura que ela dava e atualizei para as áreas metropolitanas, porque eu tinha a pesquisa de preço do IBGE que até hoje é só nas áreas metropolitanas. Atualizei as cestas e é um trabalho infernal (...). Diferentemente da Vera, eu teria que usar diversas fontes. Eu peguei a estrutura da cesta, a quantidade de alimentos, dela. Peguei a renda da PNAD. E peguei os preços do INPC [Índice Nacional de Preços ao Consumidor¹³⁶]. Usava quantidades e preços e gerava um valor para setembro, que é o mês de referência da PNAD, comparava com a renda etc e tal. (...) Eu não podia fazer mais específica porque não tinha preço para áreas não metropolitanas. Nessa primeira vez eu fiz prá 81, 83, 85 e 86 porque 84 a PNAD tinha um defeito, não dava prá usar renda. Depois, cada vez que saía a PNAD, eu atualizava. Fui gerando uma série cada vez mais longa e tenho até hoje. (...) Rodo diversas versões e sempre prá pobres, que é prá todos os consumos, e prá indigentes, que é só cesta alimentar. Aí vou fazendo isso no IPEA, e vou fazendo esses indicadores de pobreza. Como eu tenho uma delimitação da população pobre, eu faço indicadores sociais prá população pobre. Então saíram diversos artigos (Revista Brasileira de Economia), diferenciações de pobres, variáveis que diferenciam grupos de pobres, dentro dos pobres, indicadores sociais pros pobres, comparando pobres e não pobres... enfim, coisas que acabam, quer dizer, uma vez que está definido, delimitado lá na frente, o resto é trivial.” (Entrevista com Sônia Rocha em 04.11.2012).

O debate em torno das linhas arrefeceu-se, mas ele é interessante tanto do ponto de vista da instituição, quanto da perspectiva sobre o debate da pobreza. Os polos que o envolvem formam uma oposição quase ideal. Fossem uma ilustração e não se desenrolado de fato, poderiam ser julgados excessivamente esquemáticos. A economista *versus* a socióloga, a unidade do Rio de Janeiro *versus* a unidade de Brasília, a priorização da técnica *versus* a priorização da política. Naquele contexto, esse embate ainda era possível e pôde estabelecer-se em condição de certo equilíbrio. O Mapa de Peliano tem no governo federal e seu entorno seu contexto de referência. As linhas de Rocha, diferentemente, apontam para as instituições internacionais e suas próprias particularidades. O entorno do Mapa de Peliano é a mobilização. O entorno da linha de Rocha é a tecnificação. Embora Peliano não invista contra a técnica, nem Rocha invista contra a mobilização, as ênfases distintas demarcam territórios também distintos que, lado a lado, produzem tensão e tendem a competir. No que se refere aos rumos do debate sobre os problemas sociais e, cada vez mais, sobre a pobreza, a oposição entre técnica e política, ainda latente neste episódio, passa a ser parte de um tipo de discurso

¹³⁶ Calculado mensalmente pelo IBGE, o INPC foi criado em 1979 como parâmetro para reajustes salariais e resulta do cruzamento entre dados de pesquisa de preços em 11 regiões metropolitanas e da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF). Aproxima-se, assim, do cálculo do Índice de Custo de Vida (IBGE: 2006).

público e, assim, mais abertamente produzida, levando a efeitos ainda não revertidos de despolitização. O equilíbrio tende, então, a desvanecer-se na medida em que o governo brasileiro deixa de ser o contrapeso de instituições internacionais e aproxima-se do ideário apregoadado por elas. A passagem da Ação da Cidadania do governo Itamar para o Comunidade Solidária do governo Fernando Henrique Cardoso é fundamental para a criação das condições em que esse fenômeno tem lugar.

2. Internacionalização do discurso governamental sobre os problemas sociais

A parte final desta tese dedica-se ao período dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi o período da consolidação da recuperação institucional do IPEA e de uma forma específica de tratamento público dos problemas sociais, a que estamos chamando de abordagem de tipo econômico, em que a participação de pesquisadores do instituto foi central. A ideia de consolidação pressupõe um processo anterior de constituição, que foi apresentado na relação dos diferentes governos com o IPEA. Para a análise do que apresentamos como o momento final desse desenrolar, propomos considerar, mais uma vez, os cenários internacional e nacional. O recorte de ambos está definido pelos elementos mais importantes para a compreensão da nova abordagem e da participação do IPEA em sua construção. No cenário nacional, o foco recairá sobre o Programa Comunidade Solidária, produtor e disseminador do discurso social do governo federal. No plano internacional, a opção é pela produção em torno da pobreza, com a diferença de que, enquanto nos capítulos anteriores, as descrições do cenário internacional eram precedidas pelas descrições do cenário interno, partimos, para análise desse período, do cenário externo. A opção por essa ordem de construção da discussão se justifica por uma compreensão implícita acerca da relação entre ambientes externo e interno.

Segundo essa interpretação, ainda que no passado tenha havido forte influência de instituições internacionais sobre as políticas e atividades envolvidas na produção de conhecimento, houve também alguma seletividade em relação a essa influência, cujo contraste com a situação da segunda metade da década de 1990 nos interessa ressaltar. O que está sendo chamado de seletividade diz respeito tanto ao fato de que os meios pelos quais se dava aquela influência eram específicos e não numerosos (restritos a instituições do governo como, por exemplo, o próprio IPEA), quanto ao de que o projeto de desenvolvimento que

inspirava e justificava a ação estatal adicionava coloração nacional ao discurso e políticas acordadas, negociadas ou impostas pelo poder internacional. O desenvolvimentismo ainda amortecia a entrada de ideias e posicionamentos mais diretamente identificados com cultura e interesses dos países ricos também pelos resquícios de divergências dentro do próprio desenvolvimentismo, como vimos no caso das diferentes correntes.

Além disso, a maior força dessa influência externa deu-se na área econômica e a relação entre a produção nacional e a internacional a respeito de problemas sociais tinha mais mediações; o componente nacional era ainda mais forte, fosse porque as políticas sociais sempre estiveram em segundo plano e quando não, pereciam de usos clientelísticos regionalizados, fosse também por linhas de pensamento preservadas, como também identificamos por meio da história do CNRH. Também foi visto que mesmo as instituições internacionais apresentaram variações de investimento no que dizia respeito às ações sociais nos países pobres, fossem elas via ajuda para o desenvolvimento, fossem por meio da compensação aos efeitos das políticas de ajuste impostas. Algo diferente parece ocorrer na década de 1990.

Com Collor, a participação do Brasil na economia descrita como mundializada era defendida e se traduzia em diversas frentes de política econômica. Na área social, o rebatimento vinha por via indireta, nos esforços de conter a continuidade das medidas anunciadas na Constituição e na exacerbação de um populismo e de um uso político da figura da pobreza (os descamisados e as ações voltadas para a infância ao lado das denúncias de corrupção envolvendo a LBA). Com Itamar, embora seu plano de governo acenasse para objetivos de internacionalização (DAG, 1993), diferentes analistas avaliam que suas decisões na área econômica significaram um freio nos arranques dados por seu antecessor. Na área social, Itamar incorporou o espírito da movimentação e participação reeditados no episódio do *impeachment*, estabelecendo interlocução com movimentos sociais e enfatizando o tema da fome, dividindo os que defendiam a explicitação do problema como forma de mobilização social e os que denunciavam certo caráter filantrópico em suas definições. No governo Fernando Henrique, o tema da internacionalização retorna e não só na área econômica, mas, com força inédita, também na área social. As semelhanças entre discursos vindos do governo e discursos de promoção social vindos de instituições internacionais são claras. É necessário, assim, entender tanto as ideias que foram retiradas do discurso público nacional e por quais meios, quanto as que as substituíram, causando, ainda que de maneira diversa da alegada pelo

governo federal, uma renovação nos termos e noções relativas aos problemas sociais. Para essa segunda tarefa – compreender as novas ideias introduzidas no discurso social do governo – é importante conhecer as posições assumidas pelas mais importantes instituições internacionais em relação aos problemas sociais.

2.1. Desenvolvimento humano e colaboração como novas ideias

No fim da década de 1980, o agravamento das situações econômicas e sociais de países pobres em função da adoção de políticas de ajuste impostas por instituições internacionais (notadamente Banco Mundial e FMI), como condição para a obtenção de empréstimos em meio à crise, gerava críticas de outras instituições (notadamente organizações do sistema ONU) e de organizações menores oriundas da sociedade civil que, juntas, ganhavam maior peso¹³⁷. A publicação *Adjustment with Human Face*, pelo UNICEF, em 1987, é referência nesse posicionamento, enquanto aquelas instituições financeiras buscavam responder à pressão tanto por meio de empréstimos a título de compensação ou proteção dos mais pobres, quanto por meio de intervenções junto ao setor público com a justificativa de torná-lo mais eficiente e moderno; capaz, portanto, de resolver seus problemas sociais. Tanto o posicionamento de canalizar críticas, assumido por algumas organizações da ONU, quanto o de respondê-las, assumido pelo Banco Mundial, tiveram, no ano de 1990, marcos importantes. Foi nesse ano que o PNUD lançou seu Relatório de Desenvolvimento Humano e que o Banco Mundial elegeu a pobreza como tema de seu Relatório de Desenvolvimento Mundial.

O tratamento do tema dos problemas sociais por essas instituições está suficientemente bem descrito e analisado por trabalhos que as têm como objeto exclusivo (PEREIRA, 2010; MARANHÃO, 2009; MAURIEL, 2008; UGÁ, 2008 e 2004; JOLLY et, al., 2008). É diagnóstico bem assentado que essas instituições tenham dado atenção especial

¹³⁷ A mais conhecida mobilização de organizações da sociedade civil com esse propósito é a “*50 years is enough: US Network for Global Economic Justice*”. Sua origem está em uma campanha de mesmo nome (*50 years is enough*), lançada no aniversário de 50 anos da Conferência de Bretton Woods, em que o Banco e o Fundo foram criados, para expressar a crítica a suas formas de atuação no mundo, “*which have been promoting and financing inequitable and unsustainable development overseas that create poverty while destroying the environment*” (Para a plataforma de reivindicações e composição da rede, ver: http://www.thirdworldtraveler.com/50Years_Enough/50Years_Enough.html). Na Europa, outra referência é o *Bretton Woods Project*, criado em 1995, com preocupações similares, embora com atividades específicas de difusão de informações e produção de análises a respeito da atuação das duas instituições financeiras (<http://www.brettonwoodsproject.org/project/about.shtml>). Acessos em outubro de 2011.

ao avanço da pobreza na década de 1990, ainda que com estratégias e motivações distintas. A despeito das variações nos discursos, ações e meios utilizados por elas para consolidar suas imagens e posicionamentos em relação à pobreza e à desigualdade ao redor do mundo, algumas ideias são chave para compreender a construção desse lugar. No caso do Banco Mundial os temas da reforma do Estado e da colaboração com a sociedade civil estão na base de toda sua trama discursiva, tanto para reagir às críticas, quanto para justificar e dar continuidade a suas ações. No caso do PNUD, é a noção de desenvolvimento humano que abre os caminhos pelos quais o programa pretende oferecer sua crítica e suas proposições.

No discurso do Banco Mundial, colaboração e reforma podem ser vistas como as duas faces da mesma estratégia. As críticas ao Banco não eram novas e vinham se desenvolvendo desde antes do Relatório de 1990. No entanto, críticas e tentativas de respostas continuavam se sucedendo e a nomeação de James Wolfensohn, por Bill Clinton, em 1995, é reconhecida pelas análises como um momento importante nesses esforços de rebatimento de oposição e condenação às ações da instituição (DANAHER, 1994). Analisando um pronunciamento de James Wolfensohn feito no início de sua gestão, Pereira (2010: 332) apresenta o que foi descrito pelo novo presidente como as cinco linhas gerais de investimento, pela futura gestão: construção de capacidade dos Estados; parceria com organizações públicas, privadas, da sociedade civil e bancos de desenvolvimento; desenvolvimento econômico de países recém-saídos de guerras; alívio de parte da dívida de países em situação de endividamento mais grave e comprometidos com a adoção de reformas; financiamento a países pobres comprometidos com a eficiência no uso dos recursos e transformação do próprio Banco, especialmente em sua política de transferência de recursos. Essa última, nas palavras do autor, seria caracterizada pela passagem de uma “*cultura da aprovação*” a uma “*cultura de resultados*” (idem: 333). A partir dessas linhas é possível afirmar, a despeito do esquematismo, que a ideia de colaboração compunha uma estratégia para dentro dos Estados Unidos e a de reforma do Estado para fora. A noção de colaboração organizava a estratégia interna na medida em que apresentava a instituição como aberta para ouvir as demandas e opiniões das organizações sociais. Essa forma pela qual a instituição se mostrava era afirmada não apenas de maneira retórica, mas por meio de ações concretas, como descreve Pereira. Avaliações de ações do Banco por instituições externas, abertura de documentos e promoção de participação de organizações em comitês conjuntos com a instituição foram desenvolvidas ao longo da segunda metade dos anos de 1990 e início dos anos 2000. Os resultados,

entretanto, ficaram longe do esperado. Atitudes, pelo Banco, igualmente concretas, como boicotes aos processos conjuntos, desqualificação das avaliações externas e continuidade de projetos condenados por seus efeitos social e ambientalmente danosos compuseram o mesmo cenário dos ditos diálogo e colaboração.

No que se refere ao tema da reforma, os conteúdos representavam apenas a continuidade das afirmações vindas desde a década anterior sobre a incapacidade dos países pobres em gerir seus processos internos - como resolver os problemas sociais e implementar eficientemente as políticas de ajuste acordadas com instituições financeiras internacionais – e a consequente necessidade de orientá-los para o aperfeiçoamento de sua máquina administrativa. Sua evolução aparece no que é chamado pelos estudiosos da instituição de doutrina da boa governança. *Country Assistance Strategy* (CAS) e *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) são documentos criados nesse momento (1990 e 1999, respectivamente) com a justificativa de serem ferramentas de apoio aos países no planejamento de ações necessárias para o cumprimento de imposições atreladas aos empréstimos (CAS) e, segundo esse planejamento, ações de enfrentamento da pobreza (PRSP). No caso das chamadas condicionalidades, os objetivos permanecem ligados a medidas econômicas de tipo liberal. No caso das estratégias de redução da pobreza, a ênfase é na produção de conhecimento sobre o fenômeno e orientação das ações a partir dele. São passos a serem seguidos:

“This [o ‘PRSP process’] begins with measurement of poverty, followed by an analysis of its dimensions and causes. Based on this foundation, the expectation is that there will be extensive dialogue about what needs to be done to reduce the number of poor people. Thus, once poverty is measured and the poor are identified, the next steps in the PRSP process are to choose public actions and programs that have the greatest impact on poverty, identify indicators of progress, and monitor change in a systematic manner. Poverty measurement and diagnostics are therefore central to informing policy making for poverty reduction in many countries” (HAUGHTON & KHANDKER, 2009:6).

Com êxito maior ou menor, segundo variações conjunturais, a estratégia do Banco mostrou-se, no geral, bem sucedida no relacionamento com seus opositores, na medida em que os dividia e/ ou cooptava. No âmbito externo, a avaliação é mais controversa, mas ao menos no que se refere ao enfrentamento da pobreza, nada autoriza a afirmação de que tenha obtido êxito. Comum a ambas as estratégias é o fato de que a defesa e imposição de políticas

liberais tenham permanecido inalteradas. No que se refere ao plano das ideias, essa suposição de continuidade é ponto de partida da hipótese de internacionalização do discurso social no cenário brasileiro da segunda metade dos anos de 1990, tal como se persegue aqui. Antes disso, interessa conhecer também os desdobramentos apresentados pelo PNUD em sua defesa de atenção aos problemas sociais pelas instituições econômicas, na década de 1990. Como dito, o Relatório de Desenvolvimento Humano abriu caminho para novas ideias a respeito daquela defesa.

Duas novidades acompanham o Relatório que, também devidamente exploradas por outros trabalhos (ATURUPANE; GLEWWE; ISENMAN, 1994; PRESSMAN & SUMMERFIELD, 2002; DES GASPER, 2002; McNEILL, 2007; FREDIANI, 2007; StCLAIR, 2007), não serão objeto de tratamento exaustivo aqui: a própria ideia de desenvolvimento humano e sua medida, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH foi criado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, com a colaboração do economista indiano Amartya Sen. O indiano teria resistido, inicialmente, à criação de um índice com o objetivo de medir o desenvolvimento de um país. Haq, no entanto, convenceria Sen de que se não surgisse nenhuma medida que fosse tão sintética quanto o PIB, o desenvolvimento seguiria sendo debatido unicamente em função da riqueza produzida pelos países. Assim, o IDH foi calculado para os países, reunindo três componentes: padrão de vida, longevidade e educação. Os indicadores utilizados no cálculo eram, respectivamente, “*poder de compra baseado no PIB real per capita ajustado aos custos de vida locais (paridade do poder de compra ou PPC*” (PNUD, 1994: 91), esperança de vida e uma combinação entre a taxa de alfabetização de adultos e a média de escolaridade da população em anos de estudo. A ideia de que o desenvolvimento de um país deveria levar em consideração mais do que a produção de riqueza e, no nível individual, mais do que a elevação das rendas encontrou seu arcabouço teórico na noção de que desenvolvimento significava a ampliação das capacidades, de forma a que os indivíduos pudessem escolher livremente as vidas que desejariam viver. Por isso, desenvolvimento humano. Essas ideias, elaboradas pelo indiano Amartya Sen, ficaram conhecidas por sua noção de desenvolvimento como liberdade (SEN, 2000). Para Jolly, “[h]uman development has been successful UN counter-offensive to the Washington Consensus¹³⁸, after the hesitations during the 1980’s” (JOLLY et.al., 2008: 32). Além do

¹³⁸ A expressão Consenso de Washington já foi bastante discutida na medida em que identificava um conjunto de diretrizes políticas que deveriam ser implementadas pelos países tomadores de empréstimos nos anos de 1990.

RDH, publicado anualmente, diferentes organizações da ONU realizaram, a exemplo do que já tinham feito nos anos de 1970, conferências mundiais com temas sociais: infância (1990), meio ambiente (1992), Direitos Humanos (1993), População e Desenvolvimento (1994), Desenvolvimento Social e IV Conferência Mundial sobre a Mulher (1995) e II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (1996) (LIMA, 2009).

Ainda que, conforme viemos argumentando, a disseminação de ideias se dê por variadas maneiras e canais, no caso específico do IDH houve um esforço de divulgação que é importante conhecer. É possível que sendo a principal ideia da nova abordagem - a de desenvolvimento humano - acompanhada por um índice para sua medição em diferentes países, o objetivo de que fosse de fato aplicado tenha impulsionado um investimento específico de divulgação. Havia, segundo relato do coordenador das atividades para cálculo do IDH no Brasil pelo PNUD, José Carlos Libânio, a intenção de disseminar a metodologia de cálculo do IDH pelos países, o que não costumava gerar muito mais que um relatório de descrição da situação dos países nas áreas abrangidas pelo índice.

Depois de três edições do Relatório, sob coordenação de Mahbub ul Haq, a substituição do coordenador do PNUD em Nova York por outro profissional com trajetória na área ambiental, James Gustave Speth, levou a que à noção de desenvolvimento fosse adicionada a preocupação com a questão ambiental. No Brasil, o projeto de realização do Relatório de Desenvolvimento Humano ainda não havia deslanchado e foi passado às mãos do profissional contratado inicialmente para o cargo de assessor de desenvolvimento sustentável, criado por Speth. O passo seguinte foi a definição da instituição que assumiria a responsabilidade técnica pelo projeto. Duas razões principais levaram ao IPEA: sua experiência em abordar questões de uma perspectiva nacional (instituições estaduais, a despeito de suas competências, não necessariamente tem essa característica) e quadros com perfil para a tarefa (o que uma instituição como a cogitada Alexandre Gusmão, do Itamaraty, não parecia ter). Estabelecido o acordo, segundo informa o próprio relatório, trinta e cinco pesquisadores ligados a vinte e cinco instituições diferentes produziram vinte e oito documentos acerca de questões relacionadas ao tema do desenvolvimento em suas áreas.

Grosso modo, diziam respeito à adoção de medidas de abertura da economia, privatizações, ajustes do déficit público, redirecionamento do gasto público, reforma tributária, entre outras (WILLIAMSON e KUCZYNSKI, 2004: 283). A despeito da imposição de muitas dessas políticas pelas instituições financeiras internacionais, criou-se uma discussão em torno do uso adequado ou não, preciso ou não da expressão que, por parecer desviar do cerne da questão, queremos evitar.

Esses documentos compõem o corpo do relatório, além do cálculo do IDH, propriamente dito, para os estados e regiões do país (PNUD, 1996: vii).

O cálculo para países e o estabelecimento de um *ranking* em que o Brasil subia ou descia a cada relatório publicado já era noticiado antes da existência do relatório brasileiro. Mas a presença do tema nos noticiários da televisão e nos jornais ganhou impulso com a divulgação do relatório confeccionado em solo nacional. Nele está calculado o IDH para os estados e, posteriormente foi também calculado para todos os municípios brasileiros, trabalho que não havia sido feito em nenhum outro país do mundo e contado, portanto, como inovação a partir do IPEA e, mais especificamente, economistas ligados à equipe de Ricardo Paes de Barros. O escritório do PNUD no Brasil, por sua vez, além de coordenar e, juntamente com o IPEA, dar unidade aos produtos gerados, investiu em sua disseminação de modo que a cobertura do assunto pela imprensa tenha resultado em aproximadamente 80 páginas de jornal e duas horas e meia de mídia espontânea em cadeia nacional, sem contar a cobertura por redes regionais.

Seria necessária outra pesquisa para avaliar precisamente a forma pela qual esse tipo de informação foi absorvido pela população. Apesar disso, é possível desenvolver a análise a partir da suposição de que a noção de IDH tenha alcançado alguma escala em território nacional. As entrevistas com profissionais envolvidos na confecção e divulgação do índice, a despeito das particularidades de suas opiniões e avaliações a respeito dessa medida, mencionam esse alcance. Ele aparece em relatos que envolvem desde gestores de políticas públicas que utilizavam o IDH como critério para alocação de recursos ou políticas, até populações atendidas por programas sociais. O descontentamento de governadores de estados mal posicionados no *ranking* ou do próprio presidente da república quando de uma conta mal feita que levava o país a perder posições de um ano a outro¹³⁹ também são sugestivos da importância simbólica ou propagandística (conforme o grau de acidez) conferida ao número. Sendo possível calcular o índice para cada país no mundo, ou estado, no Brasil, ele acabava assumindo a equivalência de uma nota dada à situação social do país ou de qualquer outra unidade geográfica em questão. Diferentemente de outros índices em que um valor alto pode significar uma situação negativa¹⁴⁰, no IDH a relação era direta: quanto maior, melhor a

¹³⁹ “ONU erra relatório e desagrada presidente”, FSP – Brasil, 14 de junho de junho de 1997.

¹⁴⁰ A exemplo de outro índice calculado pelo próprio PNUD, o Índice de Pobreza Humana, criado em 1997.

situação do espaço avaliado; quanto menor, pior. Essa característica certamente facilitava sua rápida compreensão e a apreensão do sinal positivo ou negativo que ele imprimia.

A despeito dos posicionamentos distintos entre Banco Mundial e FMI, de um lado, e organizações das Nações Unidas, de outro, no decorrer da década, os discursos foram se aproximando. O Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2000/2001 é considerado um marco nessa crescente semelhança, na medida em que coloca o ser humano como meio e fim do desenvolvimento. Para Maranhão (2009), essa aproximação se dá por deslocamentos discursivos de ambos os lados. Para Pereira, a semelhança resulta da estratégia assumida pelo Banco na forma de responder a seus opositores: entrando em suas áreas de atuação (logo, de crítica e reivindicação) e, especializando-se nelas, disputando espaço com eles (PEREIRA, 2010: 362). Essa identificação entre discursos pode ser um facilitador de sua difusão por outros países. Ao menos no Brasil é possível levantar e explorar essa hipótese, o que será feito mais adiante.

2.2. O papel do Programa Comunidade Solidária na despolitização dos problemas sociais

Uma das análises gerais mais interessantes a respeito das políticas sociais do período Fernando Henrique Cardoso refere-se ao diagnóstico sobre a incongruência entre os objetivos anunciados para esta área e as políticas adotadas na área econômica. Tanto porque as coloca em pé de igualdade, escapando da discussão sobre qual é a causa ou efeito de uma sobre a outra, mas também porque, ao propor um olhar distanciado o bastante para colocá-las lado a lado dessa forma, permite escapar também às armadilhas presentes no interior do discurso de cada uma delas. Considerando-os nessa perspectiva, no campo econômico, o controle da inflação é o feito que se sobrepõe às controvérsias restantes: é invocada como argumento para continuidade das políticas implementadas e como ameaça de fracasso em caso de questionamento a elas. No campo social, a internacionalização do discurso recobre as criações discursivas e a gestão das políticas, relacionando-as e dando-lhes aparente coerência e unidade. O apelo à ideia de modernização, embora não original, voltava à baila e acomodava ambos os campos. Quando Fagnani (2005) e Cohn (2000) argumentam sobre o diagnóstico da incompatibilidade entre medidas econômicas e sociais, fazem-no analisando a evolução das políticas sociais propriamente ditas: educação, saúde, emprego, previdência, assistência social. Embora nosso foco seja outro - o das ideias que circulam para construir o sentido dado

às políticas adotadas – a discussão estabelece relação com o âmbito mais amplo daquele diagnóstico na medida em que, na ginástica para aplainar as contradições entre social e econômico, o discurso produzido pelo Comunidade Solidária desempenha papel chave .

O Comunidade Solidária já foi objeto de diferentes análises (PRALON, 1999; SILVA, 2001; PERES, 2003) e o que justifica mais esta leitura aqui proposta é uma hipótese e um enfoque particulares a respeito dele. A verificação da hipótese ultrapassa este trabalho, mas ela direciona o foco sobre o Comunidade Solidária a partir da ideia de que ele tenha composto um cenário de investimento em uma forma específica de tratamento dos problemas sociais e, como órgão do governo federal, tenha sido fundamental para a consolidação e perpetuação de muitos de seus elementos. Tal cenário abarca a emergência de um campo com contornos fluidos, em meados dos anos de 1990, difusamente chamado de terceiro setor. De maneira bastante geral, o terceiro setor pode ser entendido como o espaço formado por instituições com origem na sociedade civil (principalmente organizações não governamentais e fundações empresariais) que atuam junto a públicos e áreas relacionados a problemas sociais¹⁴¹. A relação entre essa emergência e o Programa Comunidade Solidária já foi analisada em outro trabalho (CUNHA, 2010) e o que interessa aqui é algo que foi produzido a partir dela e que, acreditamos, tenha adquirido caráter permanente, isto é, tenha se perpetuado na configuração do debate sobre os problemas sociais até hoje, que é sua despolitização. Na perspectiva do surgimento de uma nova abordagem da pobreza, essa despolitização é o passo final no processo de substituição de um conjunto de ideias que tinha raízes em cenários do passado e que, assim, permite a consolidação da nova abordagem.

Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência em janeiro de 1995, o Programa Comunidade Solidária já existia como projeto a ser implementado. A Medida Provisória 813, de 1 de janeiro de 1995, instituiu o Programa e extinguiu a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (CBIA),

¹⁴¹ Pela diversidade de tipos de instituições, áreas de atuação, posicionamento ideológico, a definição de terceiro setor não é livre de controvérsias. No contexto de surgimento e disseminação da expressão, bem como do crescimento do espaço que ela designava, em meados dos anos de 1990, a ideia de público não estatal era bastante utilizada para defini-lo. Acompanhava-a a tipologia segundo a qual o primeiro setor designaria o campo estatal de atuação; o segundo seria o de atuação do mercado e o terceiro, a intersecção entre eles, criando um público não estatal. Para nossa discussão aqui, a menção ao campo das ONGs e institutos empresariais é suficiente. Além da definição de Fernandes (1994), os trabalhos de Landim (1993a, 1993b, 1998, 2000) também são referência entre os esforços para compreender a emergência desse campo, os trabalhos de Szazi (2003) para sua legislação, os de Fischer e Falconer (s/d) para atuação empresarial, o de Montañó (2002) para sua crítica, entre outros.

vinculados ao Ministério de Bem Estar Social, substituído, por sua vez, pelo Ministério da Previdência e Assistência Social¹⁴². O Artigo 12 da Medida define as atribuições do Programa como de coordenação das “ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza”. Ligado diretamente à presidência da república, o Comunidade Solidária era composto, inicialmente, por uma secretaria executiva e por um conselho consultivo. A secretaria executiva tinha como atribuição coordenar as ações dos ministérios no combate à fome e à pobreza. O conselho consultivo desenvolveria as ações junto à sociedade civil e, assim, era composto por 21 representantes da sociedade e dez ministros de Estado. Essa estrutura era a mesma do CONSEA, que foi, também, extinto. A secretaria executiva do Comunidade Solidária foi assumida pela pesquisadora do IPEA Anna Peliano. Segundo ela, a nomeação se deu em função de sua atuação no CONSEA. O conselho consultivo, por sua vez, foi presidido pela primeira dama Ruth Cardoso. Segundo notícias da época¹⁴³, sua nomeação não foi imediata, tendo sua posse acontecido ao final do segundo mês do mandato de Fernando Henrique.

No segundo mandato do presidente Cardoso, o Comunidade Solidária sofreu alterações em sua composição. A secretaria executiva passou por “reformulação”, resultando na criação do Comunidade Ativa, “uma estratégia de indução do Desenvolvimento Local Integrado (o chamado DLIS) em localidades pobres no interior do País por meio da convergência e da integração das ações de governo em todos os níveis, e da parceria com a sociedade” (CARDOSO *et al.*, 2002: 21, 86). A secretária Peliano desligou-se do Programa e a proporção entre representantes da sociedade civil e do governo também foi alterada, passando os primeiros de 21 para 27 e os ministros, de dez a quatro. O contexto dessa mudanças será abordado mais adiante, mas no que nos interessa, não houve efeitos outros que não o reforço do que já era observável desde o início do Programa: a afirmação da dicotomia Estado ineficiente *versus* sociedade civil virtuosa.

¹⁴² Outras mudanças de interesse: da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República em Ministério do Planejamento e Orçamento e da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (artigo 17).

¹⁴³ Segundo essas notícias, Fernando Henrique teria rejeitado o nome de dom Luciano Mendes de Almeida, então arcebispo de Mariana, Minas Gerais, e com trajetória de atuação afim aos setores progressistas da Igreja Católica. A primeira dama teria aceitado presidir o Conselho por indicação de Betinho (FSP - Brasil, 28.12.1994; FSP – Opinião, 16.02.95; FSP – Brasil, 16.02.1995).

Documentos produzidos em períodos distintos do Programa (dois do período inicial do e um do final do segundo mandato de Fernando Henrique), ajudam a delinear a diferença entre as ações desenvolvidas sob o comando da secretaria executiva e as desenvolvidas no âmbito do conselho do Comunidade Solidária. O documento de abril de 1995 (Doc82) apresenta as áreas definidas como prioritárias pela secretaria executiva: saúde, alimentação e nutrição; serviços urbanos (moradia e saneamento); desenvolvimento rural (assentamentos e agricultura familiar); trabalho e renda (micro e pequenas empresas, cooperativas, associações); defesa de direitos (prioridade à área da infância e adolescência) (Doc82, 1995: 5). Para essas áreas, nove programas foram designados¹⁴⁴:

-Programa de Combate à Desnutrição e à Mortalidade na infância (Ministério da Saúde)	-Programa Nacional de Alimentação Escolar (Ministério da Educação)
-Programa de Alimentação do Trabalhador (Ministério do Trabalho)	-Programa de Educação Infantil (Ministério da Educação) (1)
-Programa de Apoio a Micro e Pequenas Empresas e de Formação Profissional (Ministério do Trabalho)	-Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária)
-Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais (Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária)	-Programa de Melhoria das Condições de Moradia (Secretaria de Política Urbana/Ministério do Planejamento e Orçamento e Caixa Econômica Federal)
-Programa de Atendimento a Criança e Adolescentes (Secretaria dos Direitos da Cidadania/Ministério da Justiça; Ministro Extraordinário dos Esportes e Secretaria do Desporto/Ministério da Educação)	

(1) No texto: “a ser transferido para o Ministério da Educação”.

A definição das áreas prioritárias, a apresentação dos programas e de suas justificativas assemelham-se a conteúdos de planos de governos anteriores para a área social. Mesmo alguns dos programas são os mesmos. Traços distintos caracterizam as ações

¹⁴⁴ O conjunto de Programas coordenados pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária provavelmente passou por transformação aos longo do tempo. A variação de programas mencionados em diferentes documentos não é pequena, mantendo-se, no entanto, as mesmas áreas. O critério para eleger a configuração apresentada no texto foi a data mais antiga, supondo-se ser ela a mais próxima do originalmente proposto, se não a própria formulação original. Outros documentos que apresentam configurações distintas são os documentos 83 e 84, além do Texto para Discussão n. 725 (RESENDE, 2000).

propostas pelo conselho, bem como o discurso ao redor delas, descritos pela publicação de 2002. As primeiras ações foram os programas Universidade Solidária e Fortalecimento da Sociedade Civil. No primeiro caso, *“17 mil estudantes cruzaram o país para participar de atividades educativas, numa mobilização envolvendo 300 instituições de ensino superior, quase dois mil professores universitários e 700 municípios”* (CARDOSO *et al.*, 2002: 9). No segundo, um seminário nacional reuniu *“representantes das mais expressivas organizações do Terceiro Setor – ONGs, fundações e agências internacionais de desenvolvimento – [que] discutiram e elaboraram uma agenda comum de iniciativas visando a fortalecer a sociedade civil e a participação dos cidadãos”* (idem: 10). Os dois programas – apresentados como os primeiros passos *“na busca por caminhos inovadores”*, pelos quais tinha início *“um novo jeito de trabalhar na área social”* (idem: 9) – são, de fato, o início de um tipo de atuação que vai se tornar característico do Programa como um todo, especialmente a partir daquela mudança de 1999¹⁴⁵. Esse tipo de projeto (geograficamente localizado, tematicamente delimitado e apresentado como mobilizador da sociedade civil para a busca de soluções para seu próprio desenvolvimento) tornou-se a marca do Programa Comunidade Solidária e encampava um tipo de intervenção semelhante ao tipo de ações promovidas por organizações da sociedade civil, também fortalecidas pelo governo naquele período.

A mesma distinção entre secretaria executiva e conselho é observável sob a tônica da avaliação das ações propostas. O primeiro documento dessa natureza produzido pela secretaria executiva a respeito de sua própria atuação (Doc83, 1995) apresenta as atividades realizadas, os problemas de execução e sugestões de intervenção por parte dos diferentes órgãos do governo envolvidos para solucioná-las. De suas análises constam tanto dados de execução orçamentária, quanto informações sobre conflitos de interesses; tanto números de

¹⁴⁵ Em sua fase final, o Conselho do Comunidade Solidária estava estruturado em três grandes eixos: 1. Fortalecimento da Sociedade Civil, 2. Programas Inovadores e 3. Interlocução Política. O primeiro eixo abarcou três linhas de atividades: 1a. Marco Legal (revisão, debate e proposições de legislação sobre organizações da sociedade civil), 1b. Programa Voluntários (promoção do voluntariado), 1c. Rede de Informações sobre Terceiro Setor (divulgação de conteúdos sobre terceiro setor via internet). Os programas desenvolvidos no segundo eixo: 2a. Capacitação Solidária, 2b. Universidade Solidária, 2c. Alfabetização Solidária, 2d. Artesanato Solidário. O terceiro eixo, finalmente, realizou encontros para debate sobre “temas sociais estratégicos” e sugestões, ao governo, de intervenção. Foram realizados 15 encontros sobre 12 temas: reforma agrária, reforço de renda e educação, segurança alimentar e nutricional, criança e adolescente, alternativas de ocupação e renda, marco legal do terceiro setor, síntese da agenda social, desenvolvimento local integrado e sustentável, estratégia para o segmento jovem, estratégias de inclusão na educação, lições da experiência do Comunidade Solidária e expansão do microcrédito no Brasil (informações retiradas de www.comunidadesolidaria.org.br – site desativado – em 10.10.2001 e CARDOSO *et al.*, 2002).

cobertura e abrangência dos programas, quanto causas para os desvios detectados. Também a exemplo de outros documentos governamentais, notadamente os produzidos pelo ou com participação do IPEA, apresentados aqui, os gargalos e obstáculos no interior das instituições públicas e na relação delas com seus interlocutores nos níveis locais aparecem subordinados às necessidades de definições, decisões e posicionamentos políticos em prol dos objetivos colocados no sentido de combater as diferentes formas de desigualdade e manifestação de pobreza¹⁴⁶.

A publicação que avalia o desempenho dos projetos desenvolvidos no âmbito do Conselho, como não poderia deixar de ser, segue as características de suas ações. Voltado para a execução de projetos mais restritos, seus resultados são, também, mais simples, dizendo respeito à apresentação dos números de pessoas atendidas, do montante de recursos investidos, de cidades envolvidas. Experiências de grupos ou indivíduos que expandiram determinada intervenção do Programa para alguma outra ação são apresentados como a comprovação da ideia de virtude das comunidades e da sociedade civil¹⁴⁷. A capacidade de superação das adversidades por fazeres coletivos tinha na solidariedade sua base.

¹⁴⁶ O Texto para Discussão n. 725, produzido pelo IPEA, traz reconstituição e análise da experiência do Programa Comunidade Solidária no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique, especialmente as ações sob comando da secretaria executiva. Suas características assemelham-se a essas presentes no documento citado neste trecho. Embora não tenhamos utilizado a produção do IPEA como base para a elaboração de nossas questões e hipóteses, mas como objeto de análise, por motivos já expostos na apresentação desta tese, esse TD já havia sido utilizado em trabalho anterior (ver nota 148) e por isso recebeu tratamento diverso, isto é, foi utilizado como fonte bibliográfica. Mais adiante, a relação entre IPEA e o Programa também será abordada no âmbito específico da discussão desenvolvida aqui.

¹⁴⁷ “Tendo iniciado suas atividades há três anos, o programa atua hoje em 66 localidades de 13 estados brasileiros. Em sua primeira fase (até 2001), foram implementados 26 projetos que beneficiaram diretamente 2.379 artesãos e indiretamente 11.895 pessoas. Entre 2001 e 2002, foram implementados mais de 40 projetos. Recente avaliação realizada por consultoria externa entrevistou 866 artesãos nas diferentes comunidades que integram o programa: 81% sentiram melhoria na qualidade de seu trabalho, 74% passaram a participar das associações criadas ou reestruturadas, 43% tiveram aumento de renda, 32% indicaram que, a partir dos rendimentos obtidos com produção de artesanato, foi possível adquirir novos equipamentos eletrodomésticos e outros bens de conforto pessoal, 18% têm no artesanato sua principal fonte de renda, entre outros indicadores positivos. (§) Mais do que demonstram os números, no entanto, o Programa Artesanato Solidário cria oportunidades para que as artesãs (85% dos entrevistados eram mulheres) sejam agentes diretas do seu desenvolvimento socioeconômico e do de sua comunidade, sejam responsáveis elas mesmas pela conquista da cidadania e possam, com orgulho, contribuir efetivamente para as despesas da casa e a educação dos filhos. Com a retomada de sua auto-estima, nota-se agora uma mulher artesã capaz de falar de seu trabalho com segurança, apresentá-lo pelo seu valor e contar sua história com vaidade, mesmo que o rosto esteja um pouco vincado e precocemente envelhecido pela luta diária. (§...) com as metas até agora atingidas, o Programa Artesanato Solidário tem certeza de que, apesar dos percalços inerentes a todo projeto sério que visa combater a pobreza no Brasil, é esse o caminho a ser trilhado” (CARDOSO et al., 2002: 69).

Esse tipo de formulação (objetivos/execução/resultado) formata a intervenção pública segundo os moldes de um projeto executável com começo, meio e fim, isolando-o, na prática e no plano da percepção, de atores ou condições que signifiquem e representem conflitos ou contradições. Sua simplicidade está na base de uma série de resignificações operadas nesse período¹⁴⁸. A primeira delas é a que se dá sobre o tema da ineficiência do Estado, que passa a ter na sociedade civil, um de seus limitadores. O outro estava na competência estatal em outra esfera, a econômica. O ciclo fecha-se na transposição da defendida e autoatribuída competência estatal nesse campo para o campo social, resultando na ideia de que a resolução de seus problemas é uma questão de escolha adequada de técnicas de gestão. Em resumo, solidariedade de um lado e boa administração de outro constituíam os focos de investimento para superação das diversas formas de pobreza e desigualdade sociais. As resignificações operadas entre esses polos permitiu que a evidente contradição entre o Estado “falido” na área social – adjetivo corrente na época – e o tão competente na área econômica – avaliação também corrente – passasse despercebida. Entre a solidariedade e a boa administração, uma nova narrativa ligava passado e presente das relações entre Estado e sociedade civil.

O tema da boa administração naturalmente coloca em primeiro plano o problema da ineficiência estatal e a releitura do passado se dá pela proposição da modernização das formas de gestão da chamada área social. O significado dessa modernização é o de ruptura com práticas filantrópicas e clientelistas por meio da gestão técnica competente. A história de fisiologismo que permeia o passado da área de atendimento aos mais pobres pelo Estado era imediatamente acionada¹⁴⁹, fazendo com que o argumento da técnica fosse muito bem vindo. No entanto, geral que era, criou um artificialismo que não correspondia à realidade, tanto em

¹⁴⁸ O trecho a seguir, sobre o discurso do Comunidade Solidária resume os principais pontos discutidos na já citada dissertação de mestrado. Porque naquele trabalho a discussão privilegiou a compreensão da emergência desse discurso e aqui, diferentemente, o foco é sobre o efeito de despolitização do tratamento dos problemas sociais, as abordagens são ligeiramente diferentes e, neste texto, mais sucintas. Os documentos consultados agora, entretanto, são praticamente os mesmos, visto que naquela ocasião, o Programa já havia se encerrado. São eles: Cardoso, Oliveira, Franco, s/d; Cardoso, 2002; Programa Comunidade Solidária, 2002; Capacitação Solidária, 1999; Resende, 2000; Centro de Voluntariado de São Paulo, 1997, 1998, 2000, além de textos e informações retirados do *site* do Programa (extinto ao final do mandato do presidente Fernando Henrique), de instituições parceiras, materiais institucionais impressos e notícias de televisão e jornal.

¹⁴⁹ Esse automatismo já havia sido percebido durante o trabalho de campo para a dissertação de mestrado e repetiu-se nas entrevistas com pesquisadores do IPEA, o que, por tratarem-se de profissionais de campo distinto, mostra a força desse julgamento sobre a LBA. Quando mencionada, sua extinção foi descrita como medida capaz de extirpar aquele centro caracterizado pela corrupção e pela ineficiência, ainda que muitos deles tenham relatado, também, experiências de dificuldades em enfrentar a interferência de interesses alheios ao que se esforçavam para implementar como boa política pública.

relação àquele passado quanto ao que pretendia que fosse o futuro. No que se refere ao passado, desconsiderou os meios pelos quais todo um campo de profissionais atuava para combater exatamente os mesmos fisiologismo e clientelismo. O episódio da extinção da LBA é representativo disso na medida em que ela corporificava o *locus* por excelência da má política assistencial. Desconsiderou-se, no entanto, o trabalho que vinha sendo realizado para recuperá-la, a despeito da falta de respaldo governamental para tanto e com dificuldades decorrentes de anos de interesse em que continuasse como balcão de favores; continuidade, portanto, muito mais por interesse, ressalte-se, de atores do governo e menos por alegada incompetência dos profissionais (MESTRINER, 2000: 172, 177).

No que se refere ao artificialismo para o futuro, o argumento da técnica era apresentado como o antídoto daquelas práticas, reeditando a ideia de que a técnica é isenta e imune a seu mau uso. Assim, nem o tal antídoto se definia pelo combate às práticas assistencialistas e clientelistas, nem a técnica representava tão somente melhoria nos processos de trabalho. Assim, na polarização entre os profissionais e o governo, a dificuldade maior ficou para o primeiro grupo. De seu lado, tinham a responsabilização por um passado reconhecidamente (inclusive por eles) permeado por práticas que deveriam ser abolidas, baseavam seus argumentos na legislação social e na defesa dos direitos dos públicos atendidos e, favoráveis a melhores condições de trabalho e gestão das políticas, não tinham meios para garanti-las nesses termos. Do lado do governo, produziu-se grande volume de discurso sobre a modernização da gestão das políticas de enfrentamento da pobreza e da desigualdade: planejamento, gestão técnica especializada e avaliações de desempenho e resultados. Essa produção teve grande entrada nas instituições sociais que, nesse cenário, assumiram lugar de grande importância na segunda linha de atuação do governo, a de colaboração com a sociedade civil¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Referindo-se a ações de responsabilidade social das empresas: “São poucas as empresas que acompanham de perto e avaliam o que acontece com as ações sociais por elas apoiadas ou realizadas. Esta relativa deficiência de pessoal qualificado para coordenar as ações sociais também dificulta a produção de um conhecimento de qualidade sobre os resultados dos projetos bem como o intercâmbio de experiências e a geração de sinergia entre iniciativas similares.” ou “Em nosso país como em todas as sociedades genuinamente democráticas, o exercício da cidadania não se limita ao voto mas se prolonga numa participação múltipla e quotidiana dos cidadãos na administração de sua cidade, na melhoria da qualidade de vida no seu bairro, na escola, no hospital, na biblioteca, no museu, enfim onde houver um trabalho em prol do bem comum, seja ele de iniciativa de um órgão governamental, de uma empresa ou de uma organização da sociedade civil. Estou convencida de que esta é a estratégia mais adequada para que sejamos capazes de mobilizar, com a eficiência e escala necessárias, os recursos, energias e competências de que precisamos para a superação definitiva da pobreza e

Assim como o tema da boa administração joga luz sobre o Estado, a sociedade civil passa ao primeiro plano a partir do tema da solidariedade, na medida em que, nesse discurso, são suas virtudes tradicionais que a tornam o potencial contraponto à alegada incapacidade estatal para resolver problemas sociais. A potencialidade se realizava, também, pela superação do passado, mas agora no que ele apresentava de espontaneísmo em suas formas de mobilização e autoajuda. Nos termos do Programa, a sociedade é extremamente criativa na busca por soluções para seus problemas. Ela sabe utilizar-se dos poucos recursos que detém e transformá-los em saídas ou até mesmo oportunidades para superação e desenvolvimento. Por sua flexibilidade, proximidade e domínio sobre as variáveis que configuram um contexto local, conhecem-no com mais propriedade sendo, portanto, mais capazes de atuar sobre os problemas e resolvê-los do que o próprio Estado, caracterizado, pelo contrário, pela demora e falta de agilidade para intervir. Esse conhecimento, entretanto, diferentemente de gerar formas de controle social da intervenção estatal ou de fomentar a apresentação de demandas para as políticas públicas, como já havia sido defendido no passado recente, uma vez transformado em ação, receberia o apoio do Estado parceiro.

O necessário aperfeiçoamento dos impulsos criativos e solidários da sociedade civil, por outro lado, justificava-se, também, pelo – sempre nos termos do Programa – amadurecimento das formas de participação dessa sociedade. A ideia de amadurecimento permitia uma ruptura sutil, mas de fundamental importância, nesse discurso, já que entre práticas tradicionais em relação a qual o Comunidade Solidária queria ser um aperfeiçoamento, havia um passado de mobilização reivindicatória com o qual queria estabelecer uma ruptura de fato. Aquela mobilização tradicional era positiva, resultava da ação e da iniciativa. Diferente da mobilização que, ao invés de colaboração, produzia a interpelação do Estado¹⁵¹. Segundo o discurso do Programa, a sociedade estaria cansada da atitude negativa de cobrança. Por esse tipo de argumento, reivindicação passava a ser

exclusão social em nosso país” (CARDOSO, s/d, retirado de www.comunidadesolidaria.org.br – site desativado – em 08.01.2002).

¹⁵¹ “Ao testar [sic], ainda que em escala reduzida, soluções inovadoras para problemas sociais, as organizações da sociedade acumularam um acervo de experiências, conhecimentos e padrões de atuação que as qualificam como parceiras inescapáveis do governo na promoção do desenvolvimento.” ou “Foi a interlocução política que abriu espaço para que Comunidade Solidária demonstrasse que havia, sim, outras maneiras de influir nas políticas públicas, para além da interpelação direta ao governo. Para isto, no entanto, era essencial, uma vez mais, fortalecer a sociedade civil como agente da democracia e do desenvolvimento” (CARDOSO, et. al., 2002: 14, 15).

sinônimo de passividade. Negociação de interesses, recusa em colaborar. Juntas, eram práticas de um passado sem resultados tendo em vista a continuidade dos problemas sociais. A narrativa acerca de um episódio de contestação no interior do próprio conselho do Comunidade Solidária ilustra esse tipo de definição. Betinho e Jorge Durão, presidentes do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e da Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE), respectivamente, e conselheiros do Comunidade Solidária, decidem abandonar os cargos no segundo ano de funcionamento do conselho, insatisfeitos com a falta de efetividade de suas ações. Em carta e por meio de declarações na imprensa, expressam descontentamento com a subordinação da política social à política econômica. Na reconstituição dos fatos, pelo programa, o Comunidade Solidária aparece, nesse momento, *“enfrentando a confusão advinda de uma proposta inovadora, porém conflitante com a cultura burocrática do Estado, com as culturas reivindicativas e denunciativas dos movimentos sociais”* e mudando de tática diante da insuficiência de resposta governamental aos questionamentos pelo conselho: *“ao invés de uma interpelação direta ao governo a respeito de uma agenda global de desenvolvimento social, o investimento passa a ser na abertura de um espaço de debate público sobre temas polêmicos e candentes para a melhoria da qualidade de vida da população”* (CARDOSO *et. al.*, 2002: 13).

A despolitização, assim, resulta desses múltiplos movimentos de redefinir o passado e apresentar ditas novidades para o futuro. O passado, ora estigmatizado, ora idealizado, é reconfigurado de forma que o que é apresentado como novo o seja como forma de solução aos problemas. E porque os problemas existem na realidade, o que se coloca como solução é acolhido, a despeito das redefinições e ressignificações que operem ou exijam. Embora o Programa Comunidade Solidária tenha cultivado e disseminado essas ideias afirmando não pertencer ao governo (uma vez que se oferecia como espaço de interlocução entre ele e a sociedade), seu discurso foi tão profícuo não apenas por suas características internas, mas principalmente porque o contexto em que ele surgiu era positivo para seu florescimento. Utilizamos o exemplo da apresentação da proposta, pelo Programa Voluntários – parte do Comunidade Solidária – de um novo trabalho voluntário neste mesmo contexto. De um lado, uma proposta de voluntariado desenvolvida em meados dos anos de 1970 em termos semelhantes aos apresentados pelos Centros de Voluntariado do Programa Voluntários não teve repercussão alguma ou muito localizada, naquele período (CUNHA, 2010: 139-140). De outro, a proposta de meados dos 1990 teve grande apelo e a comemoração, no Brasil, do Ano

Internacional do Voluntariado, em 2001, estabelecido pela ONU sugere um movimento mais amplo de que este discurso era parte. Os contextos de uma e de outra iniciativa são diferentes e, acreditamos, determinantes para os diferentes resultados alcançados.

O discurso do Comunidade Solidária apresenta total afinidade com o discurso mais amplo do governo Fernando Henrique e este com a ideologia predominante naquele momento. Assim como o Comunidade Solidária se apresentava como uma ruptura em relação ao passado que deveria ser superado, o governo também o fazia, atribuindo a seus críticos falta de entendimento desta passagem e de percepção do presente moderno, no melhor estilo (à moda antiga) da ideia de Brasil como o país do futuro. A gestão, a colaboração, os efeitos inevitáveis de uma condução política técnica, competente e desinteressada são elementos que constroem uma forma específica de ver os problemas sociais e a própria dinâmica social. Dilemas, contradições ou disputas são descartados. Os problemas decorrem de movimentos inesperados e imprevisíveis cuja origem ou lugar são de difícil localização. Ao se manifestarem nas desigualdades ou diferença de interesses, são acolhidos pela recriminação dos que não entenderam, não sabem ou não querem, os também denominados adeptos do *“quanto pior, melhor”*¹⁵².

3. IPEA e a construção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza (1995-2002)

O terceiro e último item desta tese, a exemplo do anterior, também apresentará construção diversa daquela apresentada nos demais capítulos. Desta vez, a justificativa está em que seu foco concentra-se no momento de consolidação do que, até aqui, viemos mostrando por meio da dinâmica temporal. Assim, menos reconstrutivo que os demais, este item é dedicado à apresentação e análise das relações que se estabelecem entre contexto social, ambiente interno ao IPEA e, em outra perspectiva, novamente o contexto social. O ponto de partida da proposição desse movimento é o entendimento de que a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso consolida a configuração política, econômica e social que veio se constituindo nos períodos anteriores, caracterizada por seus defensores como de modernização e inserção internacional do país e, por seus críticos, como de neoliberalismo.

¹⁵² Além dessa, outra imagem usada pelo presidente Fernando Henrique para responder a seus críticos era a da *“fracassomania”* (FSP – Brasil, 04.02.1995; FSP – Brasil, 29.11.1997).

O significado dessa configuração será objeto de análise, bem como as formas como ela incidu sobre o IPEA e, por fim, como essa incidência propiciou também uma conformação que se reverte na produção de uma nova abordagem dos problemas sociais. Para isso, três dimensões desse contexto serão abordadas: primeiramente, o fortalecimento do IPEA-Rio e seu predomínio sobre o IPEA-Brasília na produção sobre temas sociais. Em seguida, o cerne dessa produção será analisado por meio da caracterização do que chamamos aqui de abordagem de tipo econômico da pobreza. Finalmente, interessa levantar algumas questões sobre a presença dessa abordagem na conformação dos debates acerca dos problemas da desigualdade e da pobreza naquele período.

No primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o IPEA estabelecia dois pontos de contato entre seus pesquisadores da área social e órgãos do governo: Anna Peliano, de Brasília, ocupava a secretaria executiva do Comunidade Solidária e Ricardo Paes de Barros era expoente do grupo que mantinha estreita relação com o Ministério do Trabalho, no Rio de Janeiro. Mudanças ocorridas no governo até a reeleição do presidente e no início do seu segundo mandato levaram a que apenas o grupo carioca mantivesse sua interação com aquele Ministério. Enquanto o governo configurou-se de tal forma que esses laços foram preservados, se não fortalecidos, no caso da equipe de Brasília, as mudanças levaram ao afastamento entre pesquisadores e governo. Estando o IPEA em pleno movimento de recuperação, nesse período, as disputas em torno dos rumos a serem tomados pelo instituto revelam movimentos mais amplos de aproximação e resistência ao que era visto como orientação política do governo.

3.1. Um novo perfil para o IPEA e o predomínio do IPEA-Rio

Se com o Mapa da Fome, o nome do IPEA havia voltado a circular como impulsionador de ações relevantes para a sociedade, a nomeação de José Serra para o Ministério do Planejamento pelo presidente Fernando Henrique alargou um pouco mais o túnel em cujo fim se via uma luz para a instituição. O novo ministro, que já trabalhara no passado com Fernando Rezende, chama o ex-pesquisador, que a essa altura já havia se aposentado, para assumir a presidência da instituição. Consta que seu aceite foi condicionado à garantia, pelo ministro, de certas condições que o permitissem sanar os problemas mais graves enfrentados pelo IPEA, que iam desde falta de recursos ao incessante esvaziamento pela perda de pesquisadores. Com a concordância do ministro, Rezende assumiu a instituição

e tornou-se mais um nome entre os presidentes que marcaram a história da casa. Quando mencionado, é descrito como um dos melhores presidentes da instituição, tanto no sentido das ações que realizou no cargo, quanto no de competência em sua área de pesquisa.

Um documento de 1998¹⁵³, fim de sua gestão, é dedicado à descrição das ações de recuperação do IPEA nesse período. O tema da recuperação institucional aparece ao lado da menção a um novo período histórico, inaugurado, segundo o documento, por mudanças internas e externas ao país. No plano nacional, o Plano Real era um marco definido pelo fim da inflação e, logo, pela recuperação da possibilidade de pensamentos de médio e longo prazos. No plano internacional, tratava-se de “*um novo arranjo mundial*” que colocava mais e novas questões: “*a redefinição do Estado, o déficit público, a questão tributária, a produção, o mercado de trabalho, a inserção do Brasil no comércio mundial, o desenvolvimento nacional, a regionalização, a integração hemisférica, as crises internacionais....Tudo a exigir diagnósticos e respostas cada vez mais rápidos e precisos*” (Relat1998: 3). Essas questões são tratadas, pelo relatório, como orientadoras dos trabalhos realizados naqueles anos. Para isso, a instituição passara por recuperação atribuída à “*palavra do ministro José Serra*” (idem). As ações descritas envolveram de reformas do espaço físico a compras de equipamentos, de instalação de redes de computadores à integração do IPEA a bases de dados e outras instituições de pesquisa. Como não poderia deixar de ser, a realização de concursos, um por ano, também foi priorizada.

Problema com que o IPEA vinha se debatendo desde meados de 1980, a impossibilidade de repor os profissionais que perdia tinha na seleção de novos pesquisadores uma resposta sobre a qual muito provavelmente não havia discordância. No entanto, uma vez

¹⁵³ O documento é identificado, em seu texto, como um relatório de atividades. À primeira vista, tem mais o aspecto de uma publicação de divulgação institucional: breve, com diagramação que equilibra textos curtos e ilustrações. O texto também é bastante diferente dos relatórios de atividades comumente produzidos pela instituição por ser menos uma relação de atividades realizadas e de seus respectivos produtos e mais uma reconstituição de acontecimentos pontuais, mas considerados importantes, que resultaram em novas linhas de pesquisa, continuidade de trabalhos anteriormente interrompidos e alguns produtos também considerados mais significativos dessas ações. Já na apresentação há a justificativa para o fato de que o “*relatório não segue o modelo tradicional.*(§) *Para relatar os fatos relevantes que fizeram a história mais recente do IPEA, o texto abre mão de uma sequência temporal. Dá uma visão geral da recuperação em si mesma (...)* (§) *Até porque foi um período de mudanças rápidas e profundas no mundo inteiro, que obrigaram [o IPEA] a rever estratégias e caminhos, em alguns casos com muitas dificuldades – e surpresas – de percurso*” (Relat1998: 2). Chamar a atenção para a singularidade desse relatório deve-se não só a um esclarecimento de ordem metodológica para esta tese, mas também porque ele reflete de maneira clara o sentido de recuperação e mudança atribuído, pela instituição, a esse período.

garantido, o concurso tornava-se uma forma importante pela qual se definiriam os rumos da instituição e, embora fosse comum a todos o desejo de fortalecê-la e preservar sua continuidade, os meios pelos quais isso se daria não gozavam de semelhante consenso. Os editais datam de outubro de 1995, agosto de 1996 e outubro de 1997¹⁵⁴. No primeiro, as vagas referiam-se ao cargo denominado simplesmente de Técnico de Planejamento e Pesquisa. Foram abertas 26 vagas para a unidade do IPEA em Brasília e 12 para o Rio de Janeiro. As provas objetivas e dissertativas de conhecimentos gerais e específicos (primeira fase eliminatória) reuniram questões de Economia, Métodos Quantitativos (com peso 2 e porcentagem de questões de 70 e 30% respectivamente) e Português, Inglês e Raciocínio Matemático (com peso 1 e proporções de 40, 20 e 40% respectivamente)¹⁵⁵. No segundo e terceiro concursos¹⁵⁶, as vagas para o mesmo cargo foram divididas em duas áreas distintas: “Técnico de Planejamento e Pesquisa – área economia” e “Técnico de Planejamento e Pesquisa – área políticas públicas”. As disciplinas a que as questões dos exames faziam referência, assim, eram também diferentes entre si. Mantendo-se as mesmas disciplinas e pesos nas provas de conhecimentos gerais, nas provas de conhecimento específico, a

¹⁵⁴ Os concursos seguintes, dois em 2004 e um em 2008 não serão considerados aqui por não fazerem parte do período compreendido por esta pesquisa, muito embora a controvérsia gerada no último deles e a comparação estabelecida com as provas realizadas em 2004 tenham estreita relação com esta discussão. O concurso de 2008 era menos concentrado em competências matemáticas ou econométricas, abordando outros conteúdos das ciências sociais. Para os críticos, sinal de desvirtuamento ou aparelhamento da instituição. Para seus defensores, uma justificada abertura nos critérios de seleção, de modo que a instituição recuperasse sua capacidade e missão de pensar sobre políticas públicas. Documento de 2009 afirma a intencionalidade dessa estratégia: “*O concurso de 2008 procurou valorizar a entrada de profissionais qualificados e capacitados em temas que vão além dos 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*” (Doc81, 2009: 3). O tema recebeu atenção da imprensa (FSP – Mercado, 21.09.2008; FSP – Mercado, 18.12.2008; 21.12.2008), com destaque para o contraste entre o concurso realizado durante a gestão do sociólogo (o ex-presidente Glauco Arbix), em 2004, e do economista (o presidente de então, Márcio Pochman) e para protestos de alunos e professores da PUC-Rio. Vale dizer que os trechos de falas mencionados nesta passagem da tese não dizem respeito aos concursos de 2004 e 2008, ainda que possam sugerir semelhanças de posicionamentos.

¹⁵⁵ Ainda na primeira fase, havia a prova de títulos, de caráter classificatório. Quanto maior a titulação acadêmica, maior a pontuação. Entre dois graus semelhantes de titulação, aquele da área de economia recebia maior pontuação. A segunda fase, de caráter eliminatório, compreendia a participação dos aprovados na primeira fase em um curso de formação.

¹⁵⁶ No terceiro concurso, foram abertas, no mesmo edital, 10 vagas para a área de informática. Não julgamos necessário relacioná-la aqui por não estabelecer relação com a discussão.

economia era substituída pelas ciências sociais para a seleção do técnico em políticas públicas.

Ao resgatarem o tema dos concursos, os entrevistados não se remetem de maneira específica a uma ou outra seleção e sim às três conjuntamente. Assim, é difícil afirmar que essa ampliação de perfil do técnico convocado tenha resultado diretamente de reivindicações internas, mas a lembrança geral sobre o período indica essa possibilidade¹⁵⁷. Ao que parece, mesmo em uma questão potencialmente reduzida ao âmbito administrativo, ou ainda, tão consensual, como era a necessidade de realização de concursos, era influenciada e vivida pelos pesquisadores da instituição em termos de disputas que se definiam fora dela, no contexto social e político do país. Isso porque o sentido da própria recuperação não se dava independente dele.

“Esse contexto de reorganização do IPEA se dá num contexto externo complicado, de imposição neoliberal por instituições internacionais, e adversa do ponto de vista interno porque aquele governo tinha um projeto de desenvolvimento também liberal. Tanto que incorporou orientações gerais vindas de fora e deflagrou processo de reforma do Estado, vamos dizer assim. No plano produtivo tem a ver com privatizações, no plano da gestão tem a ver com o choque gerencialista do Bresser. Por isso é um período crítico o de 95 a 98. Concursos espelham o duplo enquadramento. [O] perfil do concurso centrado em cursos de economia de orientação ortodoxa, representados pela FGV e PUC do Rio. E se manifesta dentro da instituição pela dificuldade institucional em organizar plano de trabalho, organizar reflexão sobre planejamento - que era totalmente descabida naquele momento - e sobre uma ideia de desenvolvimento que fosse ideia força mais geral, ainda que não construída dentro, nem demandado de fora, da presidência da república, por exemplo.” (entrevista com José Celso Cardoso em 17.08.2010).

“Foi uma época [período pós-Collor] em que o IPEA se direcionou muito pra essa coisa do domínio da econometria. Então os concursos faziam esse afunilamento. Quem não dominasse econometria não conseguia passar no concurso do IPEA e essa foi uma das batalhas que eu perdi, porque a nossa proposta aqui, interna, era mais no sentido de ter pessoas

¹⁵⁷ A exemplo de outros procedimentos no interior do IPEA, a maneira pela qual um concurso é realizado, segundo os relatos, segue as características mais gerais da gestão. O presidente pode reunir um grupo formado a seu critério e, definindo as linhas gerais do exame, repassar suas orientações à instituição responsável pela execução do concurso. Sendo um presidente mais aberto, a possibilidade de contribuição por parte do corpo de pesquisadores é vista como possível, o que serve como estímulo à apresentação de propostas, podendo ser aceitas ou não. Não houve nenhum entrevistado que contrariasse relatos desse tipo sobre a realização dos concursos.

que tivessem domínio de políticas públicas, Estado. E a economia era, digamos, uma ferramenta adicional. Mas o essencial deveria ser essa reflexão sobre Estado e políticas públicas. Chegamos até a fazer propostas de programas, conteúdo para concurso. [Isso interno à diretoria de políticas sociais?] É. A gente sempre se metia a dar palpite em tudo. A gente tinha essa liberdade.” (entrevista com Beth Barros em 02.02.2010).

As afirmações do relatório de 1998, segundo as quais o país e o mundo passavam por transformações, diziam respeito, também, ao movimento interno de aquisição de proeminência de grupos que guardavam alguma afinidade com as políticas adotadas pelo governo Fernando Henrique e identificadas por seus críticos como neoliberais. A proeminência ou a ativação de determinado grupo dentro do IPEA, dentro do que caracterizamos como a complexificação da relação IPEA-governo, já era constitutiva do modo de funcionamento do instituto e o rebatimento de divergências externas no interior da instituição também não seria novidade na história do IPEA. No entanto, o fato de tratar-se de período de recuperação da instituição fez com que eventuais divergências e diferenças esparsas entre pesquisadores e grupos fossem canalizadas e se concentrassem no tema da seleção. O sentido da necessidade de modernização do IPEA, como parte de seu processo de renovação e reconstituição, parece ter sido disputado também em termos de adesão às tendências políticas e econômicas em voga naquele cenário. A priorização do domínio de recursos matemáticos sintetizou e simbolizou – tanto na fala de seus defensores, quanto na de seus críticos – as diferenças entre percepções a respeito das competências que o pesquisador deveria dominar para que a instituição retornasse a seu lugar de importância no cenário público. No campo da Economia como disciplina, o domínio da matemática é característico de um tipo específico de prática intelectual e aplicada que – com justiça ou não, com rigor ou não – é identificada com políticas de cunho liberal, o que fazia a ligação com o momento por que passava o país.

As narrativas dos pesquisadores sobre esse período variam conforme suas avaliações da mudança de perfil, mas não sobre o fato de que ela tenha ocorrido. Para fazer justiça às matizes de opiniões sobre o assunto, pode-se dizer que, quando muito, a mudança de perfil foi relativizada, no sentido da afirmação de que a pluralidade de perspectivas no interior da instituição foi preservada. Documento produzido pela Coordenação Geral de Recursos Humanos do IPEA (Doc81, 2009), por ocasião da recepção dos então recém-aprovados na seleção realizada em 2008, apresenta informações que permitem pensar sobre esse contexto

em termos de formação. Segundo ele, a maior parte dos ingressantes via concursos de 1995, 96 e 97 tinha entre 26 e 31 anos. Supondo um padrão de idade universitária entre 18 e 21 anos, a maior parte dos aprovados teria estudado entre meados da década de 1980 e início da década de 1990. De outro lado, a maior parte dos pesquisadores do IPEA havia ingressado na instituição entre a segunda metade dos anos de 1960 e primeira metade da década seguinte, o que indica significativo intervalo geracional entre eles e os novos pesquisadores. É possível supor alguma diferença de formação entre os que cursaram suas faculdades nas décadas de 1960/70 e os que o fizeram em 1980/90, tanto em função das diferenças entre contextos sociais e políticos – com as já mencionadas polarizações entre estruturalistas e monetaristas ou, mais recentemente desenvolvimentistas e liberais –, quanto de eventuais diferenças curriculares em suas formações universitárias.

Loureiro (1997b) mostra como os principais cursos de graduação e pós-graduação em economia, no Brasil, passaram por reformulações no sentido de sua modernização e internacionalização após a década de 1970. Sua análise expõe a influência do que Coats (1992) identifica como traços da internacionalização da disciplina, no período do pós-guerra, na caracterização dos cursos de economia brasileiros. A homogeneização dos textos didáticos, a fundamentação do status profissional sob o crivo universitário, o crescente emprego de métodos matemáticos e um campo internacionalmente consolidado de circulação de economistas e ideias econômicas estão entre os principais traços dessa internacionalização (LOUREIRO, 1997b: 65)¹⁵⁸. Para alguns pesquisadores, a mudança de perfil traduz a correta adequação da instituição ao movimento de mudança mais amplo que se dá fora dela. Para outros, representa uma quebra geracional com consequências que merecem avaliação.

¹⁵⁸ Embora não tenhamos investido nessa interessante seara, há algumas indicações sobre essas mudanças, nas falas de cultuados economistas, de diferentes gerações, como Roberto Campos (*“Vejo com inquietação o atual furor matematizante dos economistas. Isso leva invariavelmente a terríveis simplificações. Simpatizo muito mais com a visão austríaca, menos matematizada, que dá muito mais importância às motivações da ação humana que a fórmulas abstratas”*) (Campos em: BIDERMAN; COZAC; REGO, 1996:41), Delfim Netto (*“Acho que estamos dispendendo uma energia brutal num processo de extrema matematização, que é útil e que dá satisfação intelectual muito grande, mas perdemos aquilo para o qual, eu acho, nós fomos construídos”*) (Netto em LOUREIRO, 1997: 184) e o próprio Paes de Barros em relato citado anteriormente sobre a recepção tardia da teoria do capital humano no Brasil (ver item 2.2. do cap. 1 desta tese). No que se refere à disciplina dos Estados Unidos, Barber (1996: 17) localiza na década de 1950 um dos momentos-chaves do processo de conceitualização da economia como campo de atuação e formação profissional: a revolução econométrica, cujas raízes remontam aos anos de 1930, com as instituições da Sociedade de Econometria e da Comissão Cowles para Pesquisa em Economia, uma espécie de grupo de pesquisadores dedicados ao desenvolvimento da aplicação de técnicas quantitativas na economia, inicialmente ligada à Universidade de Chicago e transferida, então, para Yale. (idem: 17-19).

“Talvez sobre isso a gente até possa conversar a respeito, acho que uma das maiores funções deste grupo [de pesquisadores do Rio de Janeiro, no início dos anos de 1990], naquela época, tenha sido o de formar pessoas que vieram se juntar [à instituição], depois, já formados, com pós-graduação. Hoje em dia você vê uma série de especialistas nessa área” (entrevista com Lauro Ramos em 05.04.2010).

“O IPEA não conseguia fazer concurso interno. Agora, não. Nos últimos anos ele tem feito. Tem que renovar a instituição. Agora, é outra época. Não necessariamente o pessoal novo, que entrou, tem a mesma qualidade do pessoal antigo. Pessoal novo tem um pouco mais de pragmatismo nessa história” (entrevista com Liscio Camargo em 17.08.2010).

“Acho que o esforço de trazer gente nova foi muito bom. Foi importante prá ganhar certo fôlego. Com uma visão, do meu ponto de vista, muito mais restrita do que tinha antes. Você já não conseguia mais fazer discussão de política pública aqui dentro. Era só modelo de mensuração. (...) Não tinha análise, acompanhamento de política. Parecia um bocado de gente fazendo suas tesezinhas. Um bocado de tempo ficou com essa cara” (entrevista com Beth Barros em 02.02.2010).

Embora não tenhamos a informação sobre a instituição de origem dos economistas ingressantes, sabemos que a maior parte deles formou-se em centros universitários do sudeste¹⁵⁹, região em que, entre as instituições mais importantes, ao menos duas tem afinidades com esse tipo de economia, a do *mainstream*¹⁶⁰.

Ainda que o IPEA não tenha recrutado apenas economistas nesses concursos e que entre os selecionados, pudesse haver profissionais com perfil de formação menos ortodoxo, a

¹⁵⁹ Dos aprovados no concurso de 1995, 60% são de centros universitários do sudeste. 65,2% dos ingressantes em 1996 e 55,9% em 1997 (Doc81, 2009: 4).

¹⁶⁰ Com base na análise de Loureiro: *“De um lado encontra-se a EPGE que, continuando a seguir as mesmas orientações básicas da FGV estabelecidas nos anos 50 e 60, é considerada, mesmo hoje, a versão monetarista mais ortodoxa. Seus membros valorizam muito a modelização matemática e o instrumental econométrico. Ainda deste lado está a PUC-Rio, constituída de antigos alunos e professores dissidentes da EPGE e egressos de outras universidades (UFRJ e UnB). Dando também grande ênfase à modelização matemática, esses dois centros constituem o pólo mais internacionalizado, isto é, mas integrado ao mainstream atual. (...§) De outro lado, os cursos da Unicamp e da UFRJ, criados por ex-discípulos da Cepal, permaneceram ligados àquelas questões definidas como estruturais. Seus estudos são desenvolvidos em linguagem pouco formalizada matematicamente e valorizam a abordagem histórica e sociopolítica dos processos econômicos. Finalmente, entre os dois extremos encontra-se o curso de pós-graduação da USP, o maior em número de professores”* (LOUREIRO, 1997b:70). Este trecho traz, ainda, breve nota explicativa do que caracteriza a economia do *mainstream*. Sem o didatismo e o componente histórico de sua exposição, pode-se dizer que se trata das teorias monetaristas, bem como as inspiradas em interpretações neoclássicas da obra de Keynes; esses representantes do *mainstream* até a década de 1960 e os primeiros, a partir dos anos de 1970.

valorização desse estilo de pensar e propor formas de tratamento para os problemas sociais cresceu de maneira incontestável nesse período. Nessa linha, o ideal de conhecimento científico, especialmente no caso da economia, são as ciências naturais e não as ciências humanas. Nos termos de Arida (2003), que trabalha a mesma diferenciação em termos de *hard* e *soft sciences*, respectivamente, esses pesquisadores priorizam o avanço técnico em detrimento da discussão conceitual, a especialização se opõe à diversificação e a ideia de fronteira do conhecimento faz mais sentido que a de acúmulo histórico. Para eles, portanto, a crítica à ênfase em determinados conteúdos especializados – principalmente em recursos matemáticos e estatísticos – é incompreensível, na medida em que se tratava de tipo de conhecimento de ponta e reconhecido internacionalmente, o que constitui um fator de alta importância para essa visão. Mais do que não compreenderem a crítica, na visão desses pesquisadores o investimento no recrutamento de profissionais com esse perfil compõe o conjunto de ações e iniciativas que ajudaram a recolocar o IPEA na linha de excelência de sua tradição.

Esse conhecimento econômico, por sua vez, era referendado por seu alto valor no diálogo das instituições brasileiras – evidentemente incluindo o IPEA – com instituições internacionais. Dezalay e Garth (2006) chamam a valorização do conhecimento gerado no plano nacional pautada por sua validação em ambientes externos de dolarização. Com isso, querem evidenciar o processo por meio do qual determinado conhecimento vale tanto mais, no plano doméstico, quanto mais valorizado for, no ambiente externo. Tratando da economia no período que vai exatamente do auge do estado desenvolvimentista à emergência do estado neoliberal, a crescente matematização da economia também faz parte da análise dos autores. Eles descrevem a forma pela qual, na disputa com os homens do direito (“*gentlemen politicians of the law*”), proeminentes nas instituições públicas norte-americanas até a década de 1960, economistas utilizaram a linguagem matemática como forma de se imporem de por vias alternativas às relações e *status* de que gozavam aqueles. A matemática, explicam os autores, ativa uma valorização simbólica que outros autores já creditaram à correspondência que ela estabelece com um ideal de ciência objetiva (ELIAS, 2006; PORTER, 1995). Ligados a grupos conservadores nos anos de predomínio dos democratas (e proeminência de intelectuais da chamada *Ivy League*¹⁶¹, especialmente Harvard), os economistas de Chicago

¹⁶¹ Designação de um grupo de oito universidades norte americanas: Brown, Columbia, Cornell, Dartmouth College, Harvard, Pensilvânia, Princeton e Yale.

finalmente ganharam espaço quando aqueles entraram em declínio, na década de 1970. Suas investidas sobre países latino-americanos, entre os quais o Chile é caso paradigmático, são descritas como parte das estratégias internas por crescente visibilidade e afirmação¹⁶². Referindo-se ao Brasil, os autores vêem na PUC do Rio, uma importante porta de entrada para esse tipo de tendência.

O delineamento feito por Loureiro (1997b) dos principais cursos de graduação e pós-graduação brasileiros, se não conferem a exclusividade dessa característica à Universidade Católica, confirma que ela pode ser colocada nessa posição. A internacionalização (evidenciada por publicações dos professores em periódicos estrangeiros, participação em eventos internacionais ou formação do corpo docente em universidades fora do país) e a ênfase na formação matemática são características definidoras da PUC-Rio e da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (EPGE/FGV).

Essas escolas têm relação importante com a equipe de pesquisa do IPEA no Rio de Janeiro. A formação da pós-graduação da PUC-Rio por um grupo dissidente da FGV já é conhecida. Também já foi mencionada a possibilidade de transferência dos pesquisadores do IPEA-Rio para aquela universidade no momento da crise institucional do início dos anos de 1990¹⁶³. Passada a crise, a mesma universidade é mencionada pelos pesquisadores da capital fluminense como importante interlocutora e local de trabalho concomitante ao IPEA. Uma das maneiras pelas quais essa relação se intensificou e assumiu sistematicidade foi pela prática de consultas ao grupo do IPEA-Rio, pelo ministro do trabalho do governo Fernando Henrique – Paulo de Tarso Almeida Paiva, com carreira acadêmica e política em Minas Gerais – a respeito de temas relacionados à sua pasta. As consultas institucionalizaram-se, finalmente, num grupo de trabalho entre IPEA e Ministério. A sucessão de ministros (Edward Joaquim Amadeo e Francisco Dornelles) não impediu a continuidade do grupo, que se manteve funcionando durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique. Nas palavras do pesquisador Paes de Barros, a estabilização do Real levava a que o tipo de conhecimento que ele desenvolvera em conjunto com outros professores da PUC-Rio, como José Márcio Camargo e o próprio futuro ministro Amadeo, fosse demandado pelo governo.

¹⁶² As análises de Dezalay e Garth estão dramaticamente reduzidas neste texto. Os autores consideram um campo muito mais amplo de relações do que é possível reproduzir aqui, que compreende, não só advogados e economistas, mas correntes de advogados e de economistas no interior de diferentes instituições, além das relações no interior dos países analisados e entre países.

¹⁶³ Item 1 deste capítulo.

Até este momento, o que ocorre, portanto, é o paulatino fortalecimento do perfil Rio do IPEA. A equipe trabalhando sob coordenação do pesquisador Ricardo Paes de Barros cresce e a política adotada pelo governo Fernando Henrique a favorece no sentido da dolarização mencionada há pouco, ativo com o qual a antiga equipe da área social de Brasília não podia, ou contava pouco, em função de seu perfil diverso. Contrariamente à situação do Rio, na relação estabelecida com o Comunidade Solidária, as mudanças ocorridas no governo federal são para pior. Entre as linhas de atuação da secretaria executiva, o estabelecimento do que foi chamado de Selo de Prioridade ilustra essa piora.

Essa ação consistia em selecionar alguns dos programas encampados pelo Comunidade Solidária e qualificá-los como prioritários. Essa qualificação era simbolizada pela atribuição do Selo de Prioridade, que, na prática, significava a sinalização, para os ministérios, de que, entre suas ações, aquela deveria ser priorizada. Embora o objetivo de garantia de direcionamento e liberação de recursos fosse colocado ao lado do aperfeiçoamento da gestão de programas sociais nos ministérios, era no primeiro que o descumprimento do acordo de priorização dos problemas sociais se mostrava com mais nitidez. Já em 1996, o número de programas prioritários sofrera redução. Com o imperativo de austeridade nos gastos públicos no fim do primeiro mandato e o impacto sobre as políticas sociais (FAGNANI, 2005: 441) seria de fácil suposição que a cobrança do compromisso com os programas prioritários perdesse qualquer possibilidade de acontecer. Na explicação de Resende (2000), os problemas disseram respeito, de início, ao crescimento da dívida pública que contribuiu na condução a um processo de formulação do orçamento federal de determinado ano, com base no orçamento do ano anterior, dificultando alterações de políticas a serem implementadas. Além disso, a centralização e falta de participação na formulação do orçamento reforçam o engessamento das escolhas dadas inicialmente.

Essa situação claramente dificultava qualquer posicionamento contrário à política do governo, ficando todas as possibilidades subordinadas às ditas emergências econômicas. A hipertrofia da área econômica do governo, causadora da subordinação das políticas sociais que está na origem da saída de Betinho e Durão do Comunidade Solidária, logo no início da gestão do presidente Cardoso, finalmente, agravou-se. A própria composição do governo sofreu alterações, sendo corrente a avaliação de que, no segundo período, ele “perdera o contraditório”, representado por grupos de perfil mais desenvolvimentistas (identificados no ministério do planejamento, da indústria e comércio, no BNDES), rendendo-se a grupos mais

ortodoxos (identificados no Banco Central e no ministério da fazenda) (FAGNANI, 2005: 434; SALLUM, 2001: 339, 340). Nesse cenário, a secretária executiva retirou-se do Programa, que passou a investir muito mais fortemente nos programas voltados para mobilização da sociedade civil.

Com a indicação de Roberto Martins para a presidência do IPEA, nesse mesmo período de início do segundo mandato de Fernando Henrique, a proeminência do núcleo do Rio de Janeiro ganhou mais um impulso: a nomeação de Paes de Barros para a coordenação da Diretoria de Estudos Sociais. Martins e Paes de Barros haviam se conhecido durante a produção do Relatório de Desenvolvimento Humano, quando Martins presidia a mineira Fundação João Pinheiro. A avaliação positiva a respeito do pesquisador fizera com que o recém-nomeado presidente do IPEA insistisse em que ele aceitasse assumir o cargo. Outra intenção teria sido a de promover a aproximação entre as historicamente distintas unidades do Rio de Janeiro e de Brasília. É curioso que se tenha tentado essa aproximação exatamente por meio da área social e num momento de tão evidente divergência de pontos de vista como naquele momento. No entanto, questionado sobre se essa nomeação teria a ver com prestigiar ou reforçar determinado perfil de tratamento sobre as políticas sociais naquele momento, o ex-presidente Martins apresenta veemente negativa.

O fato é que havia, naquele momento, grande preocupação, pelo governo, com os resultados sociais. O presidente Cardoso tinha especial interesse em atestar o impacto do Plano Real sobre a pobreza, o que não foi possível por uma questão técnica: a pesquisa base para a aferição, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, a PNAD, não fora realizada pelo IBGE, em 1994. Ainda que fosse possível fazer alguma aproximação com dados coletados em 1993 e, depois, em 1995, a avaliação do impacto imediato, no ano de 1994, ficou impossibilitada. Embora haja avaliações divergentes sobre a gestão de Roberto Martins, a ênfase dada à área social é sempre parte dela. Martins reconhece que fortalecê-la foi uma de suas prioridades, o que se traduziu em alocação de recursos financeiros e humanos. Para alguns, ele foi escolhido pelo presidente Fernando Henrique com a tarefa de impulsionar a produção que versasse sobre os avanços sociais de seu governo. Para outros, a ênfase dada por Martins ao tema social fez com que o IPEA fosse prejudicado por ser procurado apenas para oferecer dados da área social.

“A ênfase que a gente começou a dar era em medição e análise de pobreza e desigualdade, sob comando do Ricardo [Paes de Barros],

várias formas de medir. (...) Então foi uma interação: ele já fazia e eu estimulei muito. Fomos colocando mais gente na equipe, mais recursos e foi aumentando isso. Eu não inventei isso. Eu estimulei e dei total prioridade. A gente estava muito preocupado em medir e analisar a pobreza e a desigualdade” (entrevista com Roberto Martins em 27.08.2010).

Independente das divergências de avaliação, a nomeação de Paes de Barros foi um elemento a mais em uma situação em que seu estilo de pesquisa tinha clara predominância sobre outros e afinidade com os parâmetros que delimitavam as formas de entender, falar e tratar os problemas sociais naquele momento. No campo das políticas, esses parâmetros são definidos por aquilo que delimitamos como a interação entre solidariedade e boa administração. No campo da produção, os parâmetros são definidos por aquilo que denominamos como a abordagem de tipo econômico da pobreza.

Dois Boletins

Antes da atenção à produção da nova abordagem dos problemas sociais consolidada nesse momento, vale conhecer duas publicações significativas desse estado de coisas no interior da instituição. São os boletins *Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise* e o *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*. O primeiro surge a partir dos encontros entre pesquisadores do IPEA-Rio e profissionais do Ministério do Trabalho. O segundo resulta da necessidade sentida pelos pesquisadores do IPEA de Brasília de se colocarem no debate sobre temas sociais com perspectiva distinta, e que pretendiam, mais ampla que aquela produzida no Rio e potencialmente tida como única.

O boletim *Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise* tem seu primeiro número com data de junho de 1996 e é publicado até hoje. Da sua primeira edição até o ano de 2002, foram 20 números com, basicamente, o mesmo formato de combinação entre diagnóstico do mercado de trabalho (basicamente apresentação de indicadores de nível de ocupação, taxa de desemprego, renda e geração de emprego com carteira assinada) e discussão de um tema apresentado como relevante para discussão de diferentes atores: de forma, mais uma vez, geral, um representante do governo, um do setor empresarial e um dos trabalhadores. Embora, segundo depoimentos, os encontros desse grupo tenham ajudado a formular políticas implementadas, o boletim é discreto em suas sugestões acerca dos temas tratados. As exceções que saltam aos olhos ficam por conta do tema da flexibilização das relações de trabalho, da legislação trabalhista e da organização sindical. Apesar da ênfase oscilante de um

número para outro, a apresentação dessas reformas as coloca, invariavelmente, como consensuais, restando apenas encontrar pontos de consenso entre as diferentes propostas para implementá-las. A centralidade do tema da adaptação do trabalho ao ambiente da globalização, naqueles meados dos 1990, fez dele o mote do Relatório de 1995 do Banco Mundial. Entretanto, a despeito da semelhança na afirmação sobre a necessidade de reformas, o tom ameno do boletim contrasta com o impositivo daquele documento, o que ilustra a característica apaziguadora peculiar ao informativo. A partir de 1998 outra marca, essa intermitente, chama a atenção.

Enquanto nos boletins dos anos anteriores, o conteúdo de cada número fosse dedicado ao tema central definido para o debate, ou, em outras palavras, cada número tratasse de forma mais ou menos concisa de um mesmo tema, o boletim 8 (junho de 1998) inaugura uma compartimentação que se repete em alguns outros boletins posteriores: depois de afirmar a necessidade de compreender melhor o aumento maior que o esperado da taxa de desemprego, os textos dos especialistas convidados versam sobre o trabalho infantil, desviando do tema inicialmente proposto. Nos boletins 10 e 11 (junho e outubro de 1999, respectivamente) a quebra acontece por meio da apresentação de programas de geração de emprego pelo governo, com discussão dos outros autores. No boletim 13 (junho de 2000) é a vez do tema da discriminação de gênero e raça e no 15 (fevereiro de 2001), o de saúde e segurança. A despeito da importância de cada um, apresentam claro descompasso com o tema das reformas em curso, tanto no campo do trabalho, quanto no do cenário econômico mais amplo que incide sobre as relações nesse âmbito. O anúncio dessas questões candentes e seu não tratamento no corpo do boletim, característica ausente nos primeiros números, coincidem com o período identificado por muitos analistas como de agravamento das condições sociais decorrentes das escolhas econômicas do segundo mandato do presidente Fernando Henrique e das novas medidas de ajuste impostas a partir do segundo acordo com o FMI. Embora a partir do boletim 10 (junho de 1999) a seção chamada Panorama Geral tenha sido suprimida com a justificativa de que as tabelas de dados poderiam ser consultadas pelo interessado nesse panorama, as variações dos indicadores relativos ao mercado de trabalho não deixaram de ser mencionadas. Nessa menção, os diagnósticos não partilham da análise de efeitos negativos das políticas econômicas, nem das medidas de ajuste (boletim 11, outubro de 1999).

O boletim *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, também publicado até hoje, mas com primeiro número editado em 2000, é bastante diverso do boletim produzido no Rio.

Enquanto o do Rio resultava de encontros e discussões pontuais, embora periódicos, o de Brasília tinha no desenvolvimento das atividades cotidianas de pesquisa a sua base. Seu objetivo reforça essa relação com o trabalho contínuo ao ser definido como o de “*acompanhar (...) políticas, buscando retratar e avaliar o conjunto das ações realizadas ou impulsionadas pelo governo federal para a promoção dos direitos sociais da população*” (BPS, 2000: 3). Até o ano 2002 foram publicados cinco números, sendo um por semestre, além do número de abertura. Sua estrutura manteve-se inalterada nesse período: uma análise da situação das principais políticas sociais do país (o número do primeiro semestre referente ao ano anterior e o do segundo semestre analisando o primeiro semestre daquele ano), análises mais detidas sobre políticas específicas (com pequenas variações, previdência, assistência social, saúde, educação, cultura, emprego e renda, segurança pública e desenvolvimento rural), uma série de ensaios analíticos sobre temas relativos a essas políticas, apresentação das principais alterações legislativas nos respectivos setores e anexos estatísticos. Os ensaios eram os únicos artigos assinados do Boletim, justamente para que, em seu conjunto, o periódico assumisse o caráter de voz institucional, ainda que representasse um grupo específico no interior do IPEA. Por outro lado, essa característica não significava que as seções não assinadas não apresentassem pontos de vista a respeito dos diferentes assuntos tratados. A abertura do boletim é seção privilegiada para a apreensão das peculiaridades do periódico.

À apresentação da situação de cada área setorial, seguem-se destaques das medidas tomadas, suas direções em relação ao que vigia até a mudança descrita e alguma apreciação sobre possíveis ou observadas consequências. A descrição do contexto aparece, sem exceção, ao menos nos boletins desse período, em termos de mecanismos de financiamento e de regulação das políticas. A referência para as críticas, por sua vez, é sempre dada pela legislação (vigente ou em disputa) e, de forma mais ampla, pelas determinações constantes na Constituição de 1988. São parte da análise, também, os diversos atores que se relacionam em torno de determinada decisão, votação ou implementação de políticas, seja num âmbito mais geral (como a participação de deputados ou senadores), seja no interior das áreas setoriais (como operadoras de planos de saúde e representantes de agências reguladoras nacionais da política nessa área ou ruralistas e movimentos sociais no campo, ao redor de questões agrárias).

Seria possível levantar a questão a respeito da pertinência de comparar duas publicações tão distintas, dado que surgem de circunstâncias díspares, com objetivos e

dedicadas a fins diversos. A intenção, entretanto, não é compará-las nesse sentido e sim considerá-las como expressões das situações de cada uma das equipes, em função da conjunção de fatores contextuais em que se achavam enredados. O Boletim do Rio era o produto de sua interlocução com o governo e o de Brasília, resultado de um posicionamento segundo o qual julgou-se importante organizar e amplificar uma abordagem dos temas sociais alternativa à predominante: considerando a evolução dos programas e políticas, as coerências e incoerências entre linhas adotadas no interior de uma mesma proposta, o acúmulo ou descontinuidade ocasionados por mudanças. Essas características, acreditamos, não se devem apenas aos diferentes boletins, mas, ao contrário, os diferentes boletins expressam com adequação as diferenças de compreensão acerca dos problemas sociais. Neste momento, a tensão estava explícita.

3.2. A abordagem de tipo econômico da pobreza

As transformações ocorridas na virada do milênio, descritas até aqui, produzem, entre uma infinidade de outros efeitos, o que chamamos de uma abordagem de tipo econômico da pobreza. A expressão “de tipo econômico” busca responder, de antemão, a críticas previsíveis, mas que nem por isso merecem ser deixadas de lado. Por meio dela, a intenção é esclarecer que não se trata de uma abordagem por economistas, nem de uma abordagem pela ciência econômica. Trata-se, antes, de uma forma de discutir o problema da pobreza e da desigualdade que toma da economia algumas ferramentas, tanto quanto uma lógica que lhe é própria. No que diz respeito às ferramentas, trata-se do arsenal de técnicas quantitativas, para medição, cálculo de probabilidades e/ou avaliações de custo-benefício. No que diz respeito à lógica, trata-se do privilégio do indivíduo como unidade de análise, bem como de cálculos de retorno como critério para julgar formas de intervenção pública em problemas que envolvem a situação daqueles indivíduos. Assim como não se trata de uma abordagem por economistas, nem pela economia – uma vez que há não economistas trabalhando nessa linha e teorias econômicas que não se caracterizam pelo uso exacerbado desse tipo de instrumental – mas em que economistas e economia são de importância fundante, o emprego da matemática, a centralidade do indivíduo e a lógica custo-benefício não são nem suficientes e nem sempre concomitantes, para a caracterização dessa abordagem; sendo, no entanto, indispensáveis.

Dito de outra forma, embora a abordagem de tipo econômico da pobreza não se defina exclusivamente pela presença das características apontadas, o contrário é verdadeiro: onde se

identifique esse tipo de abordagem, elas estarão presentes, pois são os recursos mais evidentes e correntes na supressão da dimensão social do debate sobre pobreza desigualdades. Desse tipo de produção, os trabalhos de Ricardo Paes de Barros são referência obrigatória. Estabelecendo o ano de 1999 como significativo para a discussão que fazemos aqui, o primeiro Texto para Discussão (da série produzida pelo IPEA) de autoria desse autor traz de maneira muito clara alguns daqueles elementos. Seu título, *Incidência e natureza da pobreza entre idosos no Brasil*, e objetivo, “realizar uma análise descritiva aprofundada da estrutura da pobreza entre os idosos no Brasil em 1997, investigando a incidência e a natureza desta pobreza e o impacto que a presença e a renda dos idosos têm sobre a pobreza dos demais membros da sociedade” (TD686, 1999: 1) introduzem a particularidade da abordagem.

O foco do trabalho é delimitado sobre um grupo específico, os idosos, e a pobreza compreendida como fenômeno igualmente restrito, portador de uma natureza própria e descritível e cuja ocorrência é passível de previsão via cálculo. A pobreza é, assim, apresentada como objeto quase palpável, com estrutura que a define e, nesse caso específico, com particularidades delimitadas pelo público por meio do qual se manifesta. Assim como o idoso é definido por sua faixa etária, a pobreza é definida por determinada linha de pobreza escolhida pelos autores. Definidos isoladamente de outros elementos, idosos e pobreza serão confrontados nesse ambiente hipotético, com a inserção controlada de outras variáveis ou subcategorias, conforme o estudo requeira ou permita. As operações dos autores permitem-lhes, a cada passo, dar informações como as de que até os 60 anos, a renda de um indivíduo cresce para depois, declinar; que a desigualdade de renda é maior entre idosos que entre não idosos; ou que os não idosos sofrem mais “os efeitos da pobreza” (idem: 12) que os idosos. Cor, gênero e escolaridade também são testados sobre grupos de idosos e não idosos, de modo que se chegue à conclusão de quais variáveis produzem maior ou menor incidência de pobreza sobre cada um deles. Os subgrupos recebem, ainda, mais subdivisões, que, por vezes, apresentam resultados distintos daqueles obtidos com as primeiras divisões. A reunião dessas informações forma as conclusões do estudo, num retrato claro e exato do que seja a pobreza dos idosos.

Alguns outros TDs seguem a mesma linha. Não sendo nosso interesse tomar essa produção como interlocutora – o que implicaria discutir a metodologia utilizada, questionar resultados a partir de eventuais discordâncias ou propor escolhas alternativas às apresentadas – mas como objeto, produto de um contexto histórico e social específico por meio do qual é

possível levantar questões e compreender melhor essa realidade, a apresentação de outros TDs semelhantes é dispensável. Suas particularidades – variações de método, técnicas e resultados – pertencem àquele âmbito em direção ao qual nossa discussão não se estende. A abordagem de tipo econômico se caracteriza em um passo anterior de detalhamento ou aproximação, que só não é definido em termos de diálogo entre disciplinas pelas razões há pouco expostas. Sua maneira de investigar problemas de desigualdade social e pobreza apresenta-se, nos diferentes trabalhos, com variações que não alteram o questionamento que lançamos a eles, como tipo específico de produção teórica. O mesmo vale para as conclusões que se alteram conforme as variáveis selecionadas, os grupos estudados. Essas variações vão produzindo formas também variadas de pobreza, de maneira que se obtenha uma pluralidade de tipos de pobreza, delimitadas cada vez mais microscopicamente, para usar uma expressão do próprio pesquisador.

“Voltei para o Ipea [em 1987, de seu doutorado na Universidade de Chicago] com técnicas novas, sobretudo a habilidade de processar microdados. Atualmente, é possível ir ao IBGE e comprar uma base de dados por 50 reais, mas na época era muito complicado ter acesso a uma, e aí o Eustáquio [Reis, superintendente do então ainda existente INPES] foi muito importante. Com seus contatos, conseguia para mim e para o Guilherme [Sedlacek, pesquisador do IPEA] um acesso ao IBGE; porque éramos do Ipea, conseguíamos fazer coisas que ninguém no Brasil conseguia. Tínhamos uma fantástica vantagem e por isso deslanchamos toda uma linha de pesquisa, baseada em análises muito mais microscópicas dos problemas – para se estudar desigualdade é preciso ser microscópico, porque estamos falando de heterogeneidade. Esse período foi sensacional” (Ricardo Paes de Barros em D’ARAÚJO, FARIAS e HIPÓLITO, 2004: 142).

Apreender as características gerais desse tipo de produção interessa pelo fato de que embora haja um âmbito de discussão restrito a seus especialistas, há, também, um transbordamento dela que influencia as formas correntes de discutir os problemas que ela examina. O próprio fato de que essa produção tenha se tornado predominante não se explica apenas por suas qualidades intrínsecas (seu rigor, sua qualidade, sua sofisticação, nas palavras de seus adeptos), mas por peculiaridades do momento e lugar em que foi produzida. Peculiaridades em que a afirmação daqueles rigor, qualidade e sofisticação ganham significado também nas disputas sociais e não só nos espaços fechados dos laboratórios. Assim, os trabalhos de Paes de Barros, apresentando tais características de forma quase ideal,

são privilegiados para a aproximação, conhecimento e análise da consolidação dessa nova abordagem no debate público, mas nem de longe se trata de caso isolado ou único.

Lavinas (2000), em artigo que afirma a importância de políticas compensatórias como complementares às políticas baseadas em princípios universalistas, introduz uma avaliação de um programa de distribuição de alimentos, identificando a emergência de duas novas matrizes conceituais que têm orientado a discussão sobre a intervenção do Estado em problemas sociais. Uma delas propõe a transferência de renda a determinadas parcelas da população, independentemente de vínculos com a estrutura reguladora do mundo do trabalho ou de qualquer outra contrapartida. Essa é a base de programas de renda mínima, embora a renda implique, nesse entendimento, mais do que tão somente recurso financeiro. Trata-se da “*garantia de poder dispor de um patrimônio inicial comum a todos*” (LAVINAS, 2000:528). A outra matriz faz a crítica dessa, questionando o princípio de justiça como critério de análise de políticas sociais e substituindo o da equidade pelo da responsabilidade individual como seu fundamento. Lavinas aponta para a aproximação desse esquema com a lógica de mercado (o interesse em políticas redistributivas aumentando na mesma medida em que aumenta sua capacidade de movimentar o sistema econômico) e, a julgar pela defesa que faz de programas de transferência de renda, a autora não compartilha dessa perspectiva que, segundo ela, impõe ao debate a ótica única da eficiência. Imposição, entretanto, que enquadra a própria discussão que sua análise expõe. O trecho conclusivo de seu artigo volta a afirmar a importância das políticas que tenham a equidade como princípio fundamental, mas apenas depois de demonstrar que programas de transferência de renda alcançam melhores resultados com menores recursos, quando comparados a programas de distribuição de alimentos. Ou seja, são mais “eficientes”.

O trabalho de Medeiros (2005) exacerba essa perspectiva que em Lavinas é mais sutil. Ao propor-se responder “o que faz os ricos ricos”, o autor lida com um conjunto de dados, por meio de esquemas e equações que lhe permitem definir o que é ser rico e, assim, construir uma referência para análise da pobreza e, por extensão, da desigualdade. Tratando-se a desigualdade de escala cujos extremos opostos são a pobreza e a riqueza, o caminho para sua resolução “*consiste em retirar sucessivamente riqueza dos indivíduos extremamente mais ricos e transferi-las aos extremamente mais pobres, reduzindo simultaneamente a desigualdade e a pobreza à medida que as transferências ocorrem. Aplicado indefinidamente, este esquema levaria à ausência de qualquer desigualdade. Todavia, como é possível que a*

igualdade plena não seja desejável, a segunda regra define um limite mínimo para a equalização ao propor que o mecanismo atue pelo menos até que a pobreza seja completamente erradicada” (MEDEIROS, 2005: 21). A identificação de variáveis e de combinações possíveis entre elas de modo a definir um indivíduo rico ou não-rico inova, provavelmente, ao colocar o primeiro grupo em análise, já que a ideia de definir uma “linha de riqueza” é inspirada nas já conhecidas linhas de pobreza. A premiação desta tese como a melhor do ano de 2004, pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais¹⁶⁴, indica a boa avaliação ou entrada que um trabalho com essas características recebe, também, na área de ciências sociais.

Esses trabalhos, além da definição estatisticamente produzida de pobreza (BARROS, 2000; BARROS e FOGUEL, 2000), apresentam outra característica peculiar da abordagem de tipo econômico: a afirmação de que a pobreza possui formas de resolução absolutamente claras e exequíveis. Em um trabalho que pretende identificar fatores que determinam o nível de pobreza de uma família e, em seguida, do país, Barros e Camargo encadeiam uma série de equações e derivam afirmações umas das outras, numa sucessão de conclusões que levam, finalmente, a recomendações relativas a qual deve ser o foco de políticas de redução de pobreza. Nesse exemplo, a pobreza nacional, analisada a partir dos determinantes de pobreza das famílias, é definida por meio de equações cujas variáveis se referem a características individuais ou dos agrupamentos familiares, como “*número de adultos-equivalentes na família*” e “*número de adultos com possibilidades de obter alguma renda*” ou “*capacidade de geração de renda da família*” e “*grau de utilização da capacidade de geração de renda da família*” (BARROS e CAMARGO, 1994: 83,84). É estabelecida, assim, uma definição de pobreza, ela mesma, resultado de uma operação matemática: a soma das pobrezas individuais, cujos determinantes são, também, as características dos indivíduos, e dos grupos que formam, somadas. Na perspectiva de sua quantificação são desconsideradas as relações sociais e políticas que se dão em torno dela, tratando-se, portanto, de uma pobreza descolada de um contexto em que se entrelaçam escolhas e decisões de diversos atores. Ela é menos um fenômeno que pode suscitar questões a respeito da sociedade e mais um problema a ser resolvido com precisão cirúrgica, indo-se direto ao ponto definido pela demonstração

¹⁶⁴ Concurso CNPq-ANPOCS de obras científicas e teses universitárias em Ciências Sociais – edição 2004.

exata dos números. Poderíamos acrescentar que a depuração da “pobreza” chega a reduzi-la, por fim, ao “pobre”, o “público alvo”.

Não se trata de questionar a importância das análises estatísticas ou quantitativas. Autores que se dedicaram a descrever a origem da intervenção do poder público na área social frequentemente apontam a utilização de métodos de medição e cálculos para identificar grupos e operar as ações destinadas a eles¹⁶⁵. Por outro lado, acreditamos imprescindível indagar a respeito de sua força na definição dos termos do debate. Para isso, é preciso pensar as condições sociais que permitiram sua emergência. Nesse ponto, esta discussão provavelmente atinja o maior grau de distância entre as perspectivas coletadas na realização do trabalho de campo junto aos pesquisadores do IPEA. Isso porque, identificados ou não com essa abordagem, crentes ou não em sua superioridade sobre outras, todos acreditam na sazonalidade das correntes que adquirem ora maior, ora menor destaque seja nos debates públicos, seja no interior do instituto e na proximidade com o governo. Do ponto de vista institucional essa afirmação pode ser correta. No que se refere a sua influência social, no entanto, acreditamos ser essa proeminência representativa de uma tendência mais permanente de debate sobre a sociedade e seus problemas. Assim, se na percepção de um pesquisador entrevistado, o “fenômeno Paes de Barros”¹⁶⁶ se explique pela conjunção entre estágio avançado de recursos técnicos de análise e um pesquisador formado para extrair o máximo possível deles, ou, o homem certo na hora certa, do ponto de vista mais amplo, o próprio IPEA-Rio teve papel importante: eram os homens certos na hora certa.

3.3. A produção e emergência de um novo discurso sobre o social

Por dois caminhos é possível perceber como o contexto é importante para a propulsão da abordagem de tipo econômico, representada aqui pela produção de pesquisadores do IPEA-Rio. Em consonância com um pressuposto central para esta tese, segundo o qual a consolidação de determinado ideário se dá pelos movimentos simultâneos de emergência e desaparecimento, fortalecimento e enfraquecimento de ideias que se chocam e se combinam,

¹⁶⁵ São exemplos os trabalhos de Rosanvallon (1997) e Castel (2001). No Brasil são exemplos os trabalhos de Sposati (1988) e Schindler (1992).

¹⁶⁶ Nas entrevistas realizadas, em muitas ocasiões referi-me desta maneira à proeminência adquirida pelo pesquisador tanto no debate sobre pobreza, quanto no interior da instituição, para perguntar aos pesquisadores ao que creditavam essa importância. No geral, suas características intelectuais eram apresentadas como razão, com raras exceções, como esta mencionada.

um dos caminhos é o da via negativa, isto é, pela percepção de elementos que impediram que abordagens afins a essa de tipo econômico em relação à pobreza tivessem aderência em outros momentos. Mencionamos, no início de nossa discussão, a resistência de pesquisadores do IPEA, em sua primeira década, a trabalhos cuja referência era a teoria do capital humano¹⁶⁷. Não foi a partir desta teoria que desenvolvemos nossa discussão, mas sua menção é significativa do contexto desfavorável, naqueles anos de 1970, e do favorável, em fins dos 1990, para ela. O debate entre Pedro Malan e Langoni deu-se, naquele momento, em função da crítica do primeiro ao segundo, não só por divergências metodológicas, mas também de pressupostos dessa teoria, que determinavam a construção de seu modelo e variáveis e, em consequência, suas conclusões. A discordância com relação aos pressupostos fica evidente tanto em passagens em que o autor quase ironiza o tentado prestígio da obra¹⁶⁸, quanto em trechos mais diretamente relacionados a seu conteúdo¹⁶⁹ cujo veredito decreta, por exemplo, “*inadequada compreensão acerca do que seja e como funciona um regime capitalista de mercado caráter oligopolista*” (MALAN, 1973: 1114, destaque do autor). Analisando o debate como “não especialista”, Lopes observa, por sua vez, a mudança segundo a qual o problema da distribuição de renda passava a sofrer duas limitações. A primeira, relativa à sua transformação de um problema “*referido à prática social dos diferentes grupos sociais*” em categoria de campo específico de discussão por especialistas. Na segunda limitação, “*de tema integrado em análises de conjunto do processo econômico brasileiro, a distribuição de renda tende a ser reduzida ao tratamento de variáveis estatísticas e econométricas*” (LOPES, 1973:

¹⁶⁷ Ver item 2.2 do capítulo I desta tese.

¹⁶⁸ A acidez de sua introdução já é exemplo suficiente: “*Um ano se passou desde a circulação limitada e confidencial do trabalho do Prof. Langoni, até a sua apresentação ‘ao grande público’, sob a forma de livro, do qual nos ocuparemos nesta resenha. Ao longo deste ano o trabalho transformou-se em um ‘clássico’, vale dizer, parodiando H. Johnson, em uma obra sobre a qual (quase) todos ouviram falar e (quase) ninguém leu, porquanto (quase) todos se satisfizeram com as interpretações mais adequadas às suas peculiares idiossincrasias*” (MALAN, 1973: 1103).

¹⁶⁹ A crítica do autor, neste trecho especificamente, diz respeito a uma proposição de Langoni, para avaliação do peso explicativo de cinco variáveis (idade, sexo, escolaridade, atividade e região) sobre a desigualdade de renda entre as décadas de 1960 e 70: considerar iguais, para todos os indivíduos, fatores produtivos como capital físico e acesso à propriedade. O acesso desigual à propriedade é central o bastante na compreensão do sistema produtivo brasileiro, defende Malan, para invalidar a possibilidade de desconsiderá-la, como teria proposto Langoni. Sua crítica explícita, ainda que indiretamente, o descolamento da análise do fenômeno e da realidade em que ele se dá.

48) ou, nas palavras de Malan, “*esotérica troca de notas entre econometristas*” (MALAN, 1974: 123).

No que diz respeito aos termos em que se dá a definição da pobreza por essa abordagem de tipo econômico, é possível reconhecer na teoria do capital humano afinidades inspiradoras. Não apenas porque pesquisadores de temas sociais do IPEA-Rio refiram-se a Langoni como referência de origem (como tradição “meio adormecida” até sua retomada, em fins dos anos de 1980, por eles), mas pelo fato de que a argumentação e construção teórica promovida pela teoria do capital humano, ao tomar o trabalho como capital e o trabalhador como o detentor desse capital, agora, humano, estabelece as bases sobre as quais as características da abordagem de tipo econômico da pobreza se desenvolvem: o indivíduo como investidor sobre si mesmo e a avaliação desse investimento a partir de cálculos de maior retorno¹⁷⁰. Daí que, no caso da pobreza, o esforço seja para criar-lhe uma estrutura, relacioná-la com as variáveis que incidam sobre elas e em investir em antídotos dos fatores que a produzem.

A análise de Lopes (1973) poderia gerar a crítica de que esta tese, então, está algumas décadas atrasada. Mas o contrário é verdadeiro. Diferentemente do contexto de Lopes, o contexto recente é de hegemonia dessa abordagem que chamamos de tipo econômico, com condições bastante desfavoráveis para seus críticos, dada sua afinidade com o tipo de política desenvolvida. É verdade que o período histórico abarcado por esta pesquisa vai até 2002, mas

¹⁷⁰ Segundo Lopez-Ruiz (2007) a origem da teoria do capital humano está no pós-guerra norte-americano, quando aquele país experimentou crescimento econômico que a economia clássica não conseguia explicar adequadamente com o emprego de seu arsenal teórico e analítico. Isso porque o crescimento produtivo apresentado pelos fatores terra, capital e trabalho, somados, era inferior ao crescimento total da economia, o que colocou um problema a ser resolvido pelos economistas. O economista Robert Solow deu o primeiro passo, sugerindo que a forma de medir a participação do fator trabalho no crescimento (contabilizando número de trabalhadores e horas trabalhadas) deveria ser revista (LOPEZ-RUIZ, 2007: 108). O desenvolvimento da discussão levou à noção de que o problema estava na concepção clássica de trabalho como um fator originário de produção, como a terra e o capital físico. Daí considerar o trabalho como um “fator de produção produzido” e heterogêneo (idem: 193). Tratar o trabalho como fator de produção produzido significava considerá-lo como um capital e considerar sua heterogeneidade equivalia a reconhecer a existência de dois tipos de capital, o capital humano e o capital não humano. Essas transformações conceituais são o cerne da teoria do capital humano e dão origem à série de desdobramentos que a compõem. Nas palavras do autor: “Assim, a teoria do capital humano resolvia, através de um novo modelo, ao menos duas das grandes dificuldades com que se defrontava a ciência econômica: como explicar o inusitado crescimento da economia, e como promover o crescimento econômico. A chave deste novo modelo estava em pensar o trabalho como um meio de produção produzido, uma forma de capital, capital humano; meio de investimento que devia render, como todo investimento, também um retorno”. (LOPEZ-RUIZ, 2007: 194). Para essas afirmações, duas outras mudanças conceituais necessárias são descritas pelo autor: a transformação do trabalhador em capitalista e a transformação do consumo em investimento. Ver páginas 202, 211, 220.

já sugerimos uma hipótese subjacente a ela que ficará sem investigação: a de que os anos de 1990 imprimiram características permanentes no debate sobre os problemas sociais. A abordagem de tipo econômico nomeia ao menos parte dessas características. É essa constatação que delimita o segundo caminho pelo qual é possível perceber a importância do meio histórico e social para a visibilidade e força alcançada por essa abordagem: pela identificação de afinidades entre ela e esse meio, ou, pela apreensão de sua funcionalidade junto a atores importantes e que, assim, deram-lhe impulso para que ocupasse um espaço deixado por ideários então enfraquecidos e, em seguida, deliberadamente atacados. Este é, de certa forma, o caminho percorrido pela tese.

O projeto de desenvolvimento, ou o pacto desenvolvimentista (SALLUM, 1996) havia sido desfeito desde o começo dos 1990 e, na área social, a mobilização de grupos reivindicativos e seus resultados se desgastaram e sofreram sucessivas derrotas frente a seus opositores, num primeiro momento tímidos, mas paulatinamente mais fortalecidos. Sallum (2000) fala de como a candidatura de Fernando Henrique Cardoso surgiu como uma saída para os grupos conservadores que temiam o avanço de grupos de esquerda, mas que, por outro lado, já haviam se desiludido com o porta-voz do liberalismo Fernando Collor. Eleito, Fernando Henrique cercou o campo de debates e políticas sobre problemas sociais de solidariedade, por um lado, e de gestão, por outro. Sob o manto da modernização assemelhou seu discurso ao da colaboração e da reforma do Estado que as instituições internacionais lhe impunham com os créditos concedidos. O próprio conhecimento – medição e localização da pobreza – era exigido, como visto no caso dos PRSP, e, logo, os termos desse conhecimento. Aproximando seu governo cada vez mais dessa orientação, teve no IPEA-Rio, por meio dos quadros de seu governo, o parceiro ideal: afinidade de visão e conhecimento de ponta no espectro da dolarização de que falaram Dezalay e Garth. Nesse quesito, a equipe de pesquisadores da área social do IPEA-Brasília já vinha se transformando ou esvaziando, de forma que não parecia representar resistência.

O debate em torno da focalização (CARDOSO, 2004; KERSTENETZKY, 2005; YAZBEK, 2004) também já havia se arrefecido na segunda metade dos 1990. Quando referido à análise das políticas, o tema abre amplo leque de questões. Quais são as políticas focalizadas? No que nos interessa aqui, dois elementos relativos à noção de focalização de políticas sociais são fundamentais: a noção de seletividade do público e a de otimização de recursos. No que diz respeito à seletividade, faria sentido eventual alegação de que políticas

específicas para grupos de gênero, étnicos ou etários devem ser entendidas como políticas focalizadas. Pode-se identificar nesse tipo de entendimento a fala da então secretária executiva do Comunidade Solidária ao defender políticas focalizadas como formas de intervenção que priorizem determinados grupos com necessidades mais urgentes:

“(...) as políticas sociais caracterizam-se por serem especializadas na atuação e genéricas na clientela. Quando se pensa em saúde, temos que pensar em saúde para todos; quando pensamos em transporte, pensamos em uma política de transporte para todos. Uma política de combate à pobreza tem que ser genérica na atuação, envolvendo as diversas áreas, e específica na clientela: a população mais pobre. (...) Se dizemos que o acesso ao ensino primário está universalizado, lembro que apenas o fornecimento de escola e de professores qualificados não garante o acesso das populações mais pobres. Precisamos pensar no transporte, na saúde dos alunos, na alimentação, no livro didático, em uma série de atividades que têm que ser direcionadas e tratadas diferentemente para que essas populações possam ter acesso às políticas universais. Isso muda totalmente o enfoque. Focalização não é para excluir determinados segmentos. Focalização nos pobres é para inseri-los nas políticas universais” (Anna Peliano, em depoimento no Congresso Nacional, 21.09.1999, apud Resende, 2000).

Draibe (1998), ao analisar políticas de enfrentamento da pobreza afirma que a primeira ação governamental explicitamente dedicada a esse fim foi a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, no governo Itamar Franco. A noção de explicitação, destacada também por Telles (1998) e Landim (1998), deve ter maior importância do que exatamente o pioneirismo em si, uma vez que na própria área de enfrentamento da fome, políticas dessa natureza não eram novidade. Alargando um pouco mais o escopo dessas considerações, as políticas de assistência social sempre atenderam os mais pobres entre os mais pobres. Podemos, por isso, dizer que essas são antecessoras das políticas chamadas, hoje, de focalizadas? Acreditamos que não e a área da assistência social é significativa para esse argumento.

Desde o começo do século XX profissionais dessa área desenvolvem políticas voltadas para públicos que não podem garantir sua sobrevivência por meio de seus próprios recursos. Entretanto, esse público cresceu de tal forma que o âmbito das políticas de combate à pobreza adquiriram *status* muito diverso daquele apresentado pela política assistencial ao longo de sua história. A Assistência passou a atender grupos que não podiam garantir sua sobrevivência não por falta de condições individualizadas, como no passado, mas em função

de mudanças no mundo do trabalho. Isso não significa que a área da assistência tenha crescido com o tamanho e diversificação de seu público, como que por uma evolução linear. O crescimento e diversificação de seu público, diferentemente, deram origem a um conjunto de políticas que guardam diferenças dessas políticas e programas tradicionais¹⁷¹. Nas rupturas e ressignificações que deram origem a esse novo âmbito de tratamento aos problemas da pobreza e da desigualdade, a passagem entre a Ação da Cidadania e os dois momentos do Programa Comunidade Solidária (primeiro e segundo mandatos do presidente Fernando Henrique) é esclarecedora, ponto tratado a seguir. Já podemos adiantar, contudo, que a mudança pela qual a secretaria executiva do Programa passou (em 1999) apenas reforça essa interpretação. O tipo de atuação proposta por aquela secretaria teve a importância de estabelecer a ligação com o passado, num primeiro momento. Feita a travessia, não havia mais espaço para ela ou para seu esforço de cobrança de ministérios, secretarias ou outros órgãos. O tempo para aquilo já havia passado.

De outro lado, a mesma expressão – focalização – designava outra concepção de política social, esta renovada e apta a sobreviver no novo cenário, nascida com o ideário que compõe a abordagem que analisamos. A focalização, portanto, como opção racional de utilização mais eficiente possível de recursos escassos. A eficiência está no atendimento mais barato possível para diminuir da forma mais intensa possível, o número de pobres. Considerando o recorte temporal e o foco na pobreza (e até mesmo pela importância que adquiriram hoje) as políticas de transferência de renda tornam-se a principal referência nesse sentido, gerando perguntas e afirmações sobre a quantidade de dinheiro necessária para retirar determinado contingente de miseráveis ou pobres dessa condição. Formulações desse tipo começavam a se tornar mais frequentes nos jornais e na televisão¹⁷² e a avaliação de

¹⁷¹ Essa distinção fica clara também no plano empírico da execução das políticas. Um pesquisador do IPEA entrevistado, ao descrever suas atividades atuais de assessoramento ao Ministério de Desenvolvimento Social, enfatiza o ótimo relacionamento e grande trânsito que mantém entre seus profissionais. No trabalho que descreve como de *“ficar fazendo contas prá eles”*, diz que não há nenhuma relação com os profissionais que atuam, no mesmo ministério, na Secretaria Nacional de Assistência Social. *“São dois mundos separados”*, diz ele. Uma profissional e militante da área da assistência, perguntada sobre essa descrição, concordou com ela, apesar do fato de serem os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) os gestores do Programa Bolsa Família nos municípios: *“Considero que no cotidiano dos CRAS (lá na ponta) é um só mundo. No MDS são dois”*.

¹⁷² A coordenadoria de Estudos da Previdência Social da – novo nome da unidade do IPEA no Rio de Janeiro após reestruturação no ano de 1999 – Diretoria de Estudos Macroeconômicos apresenta como forma de suas *“importantes contribuições para as propostas tramitadas no âmbito do executivo e do legislativo”* de reforma da previdência, além da publicação de 10 textos técnicos, sua assessoria direta ao executivo, ao legislativo e a instituições internacionais sua *“presença nos debates públicos sobre essa reforma (...) com participação em 21*

intervenções públicas, como prova de boa gestão, era dada por satisfatória ao apresentar, grosso modo, a relação entre o montante de recursos públicos aplicados e o número de pessoas saídas da pobreza, o número de famílias com crianças na escola ou de outros resultados semelhantes, numa ligação direta entre objetivo anunciado da política e seu efeito. Nesse contexto, a afirmação que tornou o economista Paes de Barros conhecido do grande público, segundo a qual os pobres seriam mais beneficiados se o dinheiro gasto em políticas sociais fossem jogados de um helicóptero¹⁷³, pôde ser plenamente compreendida por seus receptores, pois trazia elementos que não eram estranhos ao conjunto de noções e lógicas em circulação naquele momento. Focalizar melhor era a mensagem.

É preciso reconhecer o apelo que esse tipo de formulação carrega consigo. A natureza quantificável das variáveis envolvidas permite a apreensão rápida da melhoria, ainda que seu conteúdo não entre em discussão. Além disso, o tema da reforma do Estado nesse mesmo período já anunciava a ideia que o governo estava prestes a se tornar mais efetivo e eficiente, especialmente na área social, em que o agravamento de problemas sociais como a pobreza era uma das formas pelas quais se podia atestar a muito enfatizada incompetência e incapacidade do Estado em gerir adequadamente todas as esferas da vida da sociedade. A realidade irrefutável dos problemas sociais foi discursivamente utilizada de diversas maneiras nesse período, sendo uma delas para reforçar o igualmente repetido diagnóstico de que na área social, o governo “gasta muito e gasta mal”. Tema também já colocado no passado, a necessidade de tornar o Estado mais eficiente e menos dispendioso ganha novo impulso no

congressos e seminários, publicação de 8 artigos em jornais e entrevistas concedidas a 3 estações de rádio e a 8 canais de televisão” (Relat1999:s/p.). Considerando que as demais coordenações eram as de Estudos Tributários, Estudos de Finanças Públicas, Estudos do Meio Ambiente, de Modelos e de Economia Internacional, supomos que os pesquisadores dedicados aos temas sociais estivessem presentes nas coordenações de Estudos Tributários (“dedicada à reforma tributária, concentrando-se nos problemas de eficiência e equidade”) e de Estudos da Previdência Social (dedicada a “aspectos demográficos e institucionais dos sistemas previdenciários públicos e privados, bem como suas implicações fiscais e macroeconômicas, com o objetivo de subsidiar a reforma previdenciária em curso”) – Relat2001:3).

¹⁷³ “Se todos os recursos usados nas políticas sociais do Brasil fossem jogados de um helicóptero, os pobres teriam mais chances de recebê-los do que da maneira como são aplicados hoje” (FSP-Brasil, 18/10/2000 – “Diretor do IPEA diz que políticas sociais não ajudam quem precisa”). Na ocasião, sua análise dizia respeito a um problema sobre o qual haveria, possivelmente, se não menos polêmica, menos espanto. Referia-se aos gastos sociais que historicamente não beneficiam quem mais precisa deles, fato exemplificado pela presença de grupos privilegiados em universidades públicas e pelo peso de servidores públicos no sistema previdenciário. Ainda assim, a frase tornou-se síntese e símbolo de algumas ideias que estavam em debate naquele momento, como a ineficiência das políticas sociais na diminuição da desigualdade e propostas para sua focalização.

primeiro mandato do presidente Fernando Henrique, com a transformação da Secretaria da Administração Federal da Presidência no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, sob o comando do Ministro Luis Carlos Bresser Pereira. Sua missão era implementar medidas do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*, de forma a realizar a transformação da administração pública de burocrática para gerencial. Nesse contexto, a garantia de direitos sociais viria por meio da eficiência que os serviços públicos iriam adquirir com as reformas implementadas.

A redução do tema da garantia de direitos ao problema de uma máquina pública competente é efeito e sinal das transformações que acolhem e promovem a abordagem de tipo econômico da pobreza. Ela carrega consigo a marca da despolitização e da perda de referência em qualquer coletivo que não seja a soma de indivíduos maximizadores. No momento da Ação da Cidadania, essa redução ainda não havia se consumado e, aqui, a importância daquele momento e de sua relação com o posterior Programa Comunidade Solidária. A menção aos direitos sociais, durante a Ação da Cidadania resgatava o registro do passado recente, de reivindicação, negociação e pressão dirigidos ao Estado, a despeito das decepções e derrotas do período Sarney e da Constituição. Essa pressão, finalmente, se fazia em termos de diferenciação de interesses, segundo classes sociais. A frase de Betinho, “quem tem fome tem pressa”, ao lado de outras em que contrapunha interesses sociais e econômicos, explicitava essa tensão. Mas também é verdade que a mobilização elegeu um problema social agudo, uma manifestação de pobreza extrema como objeto de suas ações e discurso. Ao fazê-lo, abria um campo de enunciação sobre essas questões de alguma forma afim ao que seria colocado num futuro breve pelo tema da focalização. O sentido da urgência foi o elo de ligação entre esses campos. A mobilização da sociedade civil também se tornou parte do discurso público seguinte a respeito da intervenção estatal na área social. Por fim, ensinou, também, o poder de imagem e síntese de um dado numérico, seu potencial comunicador e mobilizador, experiência cultivada, por sua vez, por rankings como o do IDH, também parte desse contexto.

Esses três elementos – a urgência, a sociedade civil e a informação numérica – mantiveram-se no cenário público nos anos seguintes. No que diz respeito às ideias, é nesse cenário que a abordagem de tipo econômico vai emergir, com esse conjunto de elementos que ela vai se combinar, descartando, impulsionando e resignificando noções ou partes delas. Completa o quadro a despolitização do tratamento dos problemas sociais, por meio da

delimitação das questões pelos temas da boa administração e da solidariedade, promovida pelo Comunidade Solidária, finalizando um movimento propiciado, embora não executado pela Ação da Cidadania. Se a ideia de Estado falido não era nova, a de Estado parceiro resultava de uma resignificação do que a Ação da Cidadania colocava em pauta. É verdade que se falava de mobilização e participação e em grande medida esse era o cerne do movimento. Entretanto, não havia ainda a transformação desta participação no oposto ao que, até então, eram formas tradicionais de organização e participação social. Ao estabelecer a dicotomia participação *versus* interpelação, o discurso do Comunidade Solidária atribuía valor positivo à mobilização social autônoma em relação às instituições estatais e classificava como negativa a postura de reivindicação que, embora em menor medida, também estava presente na Ação da Cidadania.

O caráter residual da pressão da Ação da Cidadania sobre instâncias do Estado pode ser atribuído a dois fatores relacionados. O primeiro era o de que a ação sobre os ministérios (PAIVA, 2009) era, além de difícil em si, pouco conhecida pelo público mais amplo. Eram os comitês de recepção e distribuição de alimentos que estavam sob os holofotes. O segundo fator que contribuiu para o lugar secundário ocupado pela postura de cobrança dos governos foi o de que ela acabou atrelada a algumas personalidades atuantes na Ação da Cidadania e não ao movimento em sua totalidade. Desta forma, no estabelecimento da relação de herança entre o Consea e o Comunidade Solidária, não foi difícil que essa ligação se desse sobre a afirmação da participação, ainda que num contexto de ideias e referências bastante diferente daquele mobilizado pela Ação da Cidadania. Talvez por isso mesmo, quando da saída de Betinho do conselho do Comunidade Solidária, a narrativa do programa tenha incluído esse fato entre os que não se pode evitar num processo de tamanha renovação e transformação, em que muitas novas concepções não são claramente compreendidas por todos¹⁷⁴.

Desse processo de resignificação delineado em linhas gerais, dois pontos tem relação mais estreita com o foco da discussão aqui pretendida. A afirmação a respeito da falência do Estado e a ausência de menção aos direitos de forma mais abrangente ou, talvez, sua presença

¹⁷⁴ Sobre o episódio, conclui uma publicação do Programa: “*De janeiro de 1995 a maio de 1996, o Conselho da Comunidade Solidária buscou o seu caminho, enfrentando a confusão advinda de uma proposta inovadora, porém conflitante com a cultura burocrática do Estado, com as culturas reivindicativas dos movimentos sociais, e com um formato institucional inadequado. (§) A crise de maio de 1996 marcou a hora da virada. O conselho definiu estratégias próprias, voltadas cada vez mais para a sociedade, ao reinventar a maneira de influir na ação governamental. Foi se afastando, assim, daquele modelo que não lhe servia, que já tinha nascido velho*” (Cardoso, et al, 2002:13).

deslocada para um pano de fundo sobre o qual se localizava o problema emergencial da fome. Na operação de desmerecimento de posições ou ações reivindicativas de direitos sociais (frequentemente afirmadas por meio de imagens como “ficar de braços cruzados esperando pela concessão do Estado”), os direitos deixaram de ser uma referência organizadora e definidora de diferenças entre grupos ou interesses e passaram a ser mais uma bandeira em torno da qual só pode haver concordância e colaboração. Combatidos ou obstaculizada sua implementação logo após a promulgação da Constituição, sua progressiva transformação em princípios inspiradores em lugar de marcos efetivos permitia e talvez até criasse a demanda, a necessidade por outros marcos efetivos que, pressupomos, foi respondida pelo argumento e incidência dos mecanismos e termos que identificamos aqui como de tipo econômico. Os direitos que, argumentava-se, tornariam o país ingovernável, não representavam mais perigo. A ineficiência real do Estado já havia sido identificada ao fracasso de buscar uma sociedade mais justa por meio de sua regulação. Em oposição a essa interpelação, apresentada como prestes a ser ultrapassada pela sociedade (enfim) moderna e em sintonia com o resto do mundo, se oferecia o antídoto da operação verdadeiramente técnica e competente das novas ferramentas de gestão pública.

As relações entre IPEA e governo federal concretizam essas acomodações. Num primeiro momento, a unidade de Brasília respondendo ao que se colocava como continuidade. Na medida em que o governo alterava seu rumo, esse laço se desfazia, ao mesmo tempo em que outro se fortalecia, aquele estabelecido com a unidade do Rio de Janeiro. Esse representava o que se vislumbrava, positivamente para uns, negativamente para outros, como o estabelecimento de um novo padrão de debate e condução das políticas sociais. “O governo aprendeu”, diz uma entrevistada, “que ele deveria perguntar aos técnicos”. Afirmação que não deixa de ser curiosa, vinda de uma pesquisadora da casa.

Considerações Finais

O IPEA é uma das instituições mais antigas da burocracia brasileira. Não bastasse sua longevidade em meio à sempre destacada falta de continuidade das instituições nacionais, sua missão – produção de conhecimento para a tomada de decisão governamental – e abrangência por diferentes áreas temáticas tornam-na objeto precioso a quem deseje conhecer os mais diversos aspectos de nossa história. Por isso, mesmo majoritariamente dedicada às questões econômicas ofereceu perspectiva diferenciada para a apreensão e interpretação das transformações porque passou a área de debates e políticas dedicados aos problemas sociais.

A criação do IPEA é a materialização particular de uma concepção a respeito de formas de governo que tomou lugar não apenas no Brasil dos anos de 1960, mas também em outros países latino-americanos vivendo em regimes militares impostos por golpes de Estado no mesmo período. Materialização particular porque em outros países a configuração da mesma concepção foi diversa da criação de uma instituição estatal de produção de conhecimento (resultando, por exemplo, em equipes de perfil diferenciado em determinados ministérios, como foi o caso chileno, ou em organizações privadas, ao estilo *think tank*, caso argentino). A concepção partilhada com outros países, por outro lado, tem sua especificidade marcada no campo das possibilidades de compreensão a respeito do que sejam modos de conduzir uma sociedade. Sua definição se dá pela convicção de que é possível (e até desejável) que um processo de desenvolvimento de uma sociedade se dê exclusiva ou principalmente por meio da mobilização de um conjunto de recursos técnicos por um conjunto restrito de agentes especializados. O que escapasse a essa delimitação implicava potencial desvio, desvirtuamento, desordem. A história do IPEA é a história das transformações por que passou tal concepção, cujo conteúdo é disputado, quisessem ou não seus defensores, socialmente.

A trajetória que se inicia com a força da instituição, passa por seu declínio e termina com seu retorno à cena pública já recebeu muitas interpretações por seus pesquisadores e, quando relacionadas a seus esforços em resgatá-la e preservá-la como instituição relevante, privilegiam aspectos internos a ela. O momento inaugural é referência para essas interpretações, funcionando como marco de uma situação a ser reeditada. O que propusemos, aqui, entretanto, foi compreender o surgimento do IPEA a partir da perspectiva da história e não da própria instituição, o que fez com que ela e tudo o que se produziu por ela e a respeito

dela (inclusive todos os esforços de auto-análise) fossem tomados na mesma perspectiva da análise exterior. É esse ponto de vista – o da instituição e tudo o mais que a envolve como produtos sociais e históricos – que torna o IPEA um objeto privilegiado para pensar as transformações pelas quais passaram os debates e políticas dedicados aos problemas sociais. Por muito tempo a pesquisa sofreu com a pergunta sobre se teria sido o IPEA, afinal de contas, importante para o campo das questões sociais, assim como o fora para a área econômica. O andamento da pesquisa demonstrou por que essa era uma falsa questão. Sua pertinência como objeto não vem de suas contribuições setoriais (muito embora elas sejam, sim, relevantes), mas de sua própria existência e participação nos debates. Isto é, o fato mesmo de sua criação, de sua crise e de sua recuperação, ao longo de anos de transformações sociais, cria múltiplas possibilidades de investigação a respeito dessas transformações, de suas causas e consequências, especificidades e generalidades. Porque o IPEA é um produto de seu tempo e de seu contexto.

Seus mitos e personagens também guardam relação com as transformações sofridas por aquela concepção de forma de governar e, por consequência, com o contexto social em que ganham vida. As relações estabelecidas com organizações internacionais e com instituições de governo e da academia garantiram, ao instituto, lugar ímpar e forneceram as bases para as construções das diferentes noções que se sucederam – de planejamento, de participação, de internacionalização. A circulação dos técnicos do IPEA por esses espaços construiu concreta e simbolicamente seus *status* e o da instituição, além de fazê-la funcionar como semeadora de novas ideias, papel de extrema importância para a compreensão de mudanças como a que delimitamos como problema de investigação desta tese. Movimento concomitante foi o de crescente proeminência adquirida por profissionais do campo da economia. Inúmeros fatores conjunturais mencionados ao longo dos capítulos pertencem ao universo de razões mobilizadas por estudiosos do tema para explicar essa emergência. O destaque, aqui, no entanto, é para o fato de uma maneira econômica de pensar ter ganho proeminência sobre os debates da área social. Estudiosos da formação de campos profissionais apresentam, como uma das estratégias para consolidação de um campo como esse, os esforços de persuasão na demonstração de que seus saberes são superiores a outros potencialmente concorrentes e capazes de resolver problemas práticos (MONTECINOS, 1996). Mas há, nessa estratégia, uma discreta armadilha: a demonstração dessa capacidade será tanto mais convincente quanto mais os parâmetros do que se considerar uma resolução

forem dados pelo próprio campo. Do ponto de vista da consolidação da economia como campo profissional, esse é o fim do processo. Do ponto de vista do predomínio da economia sobre outras áreas que não econômicas, esse é o início do problema porque o que o saber de tipo econômico assegura para si não é apenas a competência para dar as respostas e sim a autoridade para formular as perguntas.

A presença do IPEA nos debates sobre os problemas sociais, então, é, sem dúvida, da maior relevância. Não porque tal ou qual produção teve tal ou qual repercussão ou implementação. Por isso também, mas, principalmente, por seu lugar de formulador de formas de ver e tratar os problemas sociais. O que fez, aliás, não apenas a partir de seus pesquisadores dedicados aos temas da educação, saúde, trabalho e outros. Mas também por meio de sua produção a respeito das áreas de produção e circulação das riquezas geradas, dos diagnósticos a respeito do que deveria e do que não deveria ser atribuição do Estado, prioridades de investimento e assim por diante. Foi assim que problemas sociais foram tematizados em seus trabalhos como subdesenvolvimento, depois como leque de questões setoriais que deveriam gerar intervenção a partir de uma definição clara do que deveria ser uma política social e, finalmente, como ausência de investimento em indivíduos com determinadas características. A questão não é a de quanto o IPEA causou essas mudanças e sim que ele participou como ator privilegiado que é. Sua participação nessas mudanças foi e é fundamental.

Os problemas sociais como sinal de desenvolvimento colocavam-nos como questões a serem resolvidas pela gestão técnica e especializada. O desenvolvimento como sinônimo de modernização, traduzindo-se em grande medida, na prática, como políticas de industrialização, resolveria aqueles problemas. O tratamento técnico substituindo questões políticas é característico de tecnocracias e, naquele momento específico, era adequado ao regime autoritário. Na medida em que o regime vai entrando em crise e a sociedade passa a se manifestar e organizar, o IPEA também entra em crise. Muito embora as justificativas mais imediatas de perda de função sejam verdadeiras e importantes, são apenas as formas mais evidentes da crise daquela concepção. Em alguma medida, os pesquisadores da área social do IPEA em Brasília mobilizaram-se nessa direção, propondo, por exemplo, formas participativas de planejamento. Seria surpreendente se esses esforços tivessem gerado alguma repercussão mais permanente, pois, para isso, teria sido necessário que se tivessem rompido os laços com aquela concepção mais ampla. O que leva a crer que isso não tenha acontecido

não é somente o fato de que as promessas e esperanças de mudanças sociais no sentido de priorização dos problemas sociais tenham se frustrado, mas sim o da recuperação do IPEA nas mesmas bases e que ela tenha se dado por meio da área social. Esse retorno é a reposição daquela concepção, embora em condições distintas, dada a diferença de contextos e momentos sociais de meados dos 1960 e meados dos 1990. O período de impedimentos impostos às mudanças, o esvaziamento dos discursos sobre direitos sociais e estiolamento das formas de mobilização social para reivindicação de melhorias em nome desses direitos funcionou como um período de preparação para essa retomada. Se, como quer Centeno (1993), os governos técnicos têm em períodos de crise uma oportunidade social privilegiada para emergirem, na medida em que trazem a promessa da ordem, as áreas econômica e social estavam fragilizadas o bastante para reabrirem-se à nova promessa. O começo dos anos 2000 repõe, então, aquela concepção, agora sob a defendida necessidade de internacionalização e se mostra, no campo social, pela produção de um debate centrado na forma sintética da pobreza, de sua medição, localização e avaliação das políticas para seu enfrentamento em termos de avaliação de custo-benefício. Como no passado, o que quer que se proponha considerar para além desse esquema, será, quando muito, acessório.

Stepan (1978), estudando o papel de tecnocratas, afirma que mais do que adeptos de determinadas ideologias, tecnocratas tem uma estrutura cognitiva que lhes permite adequarem-se a quaisquer ideologias. Não parece ser real. O profissional que produz conhecimento aplicado à tomada de decisão, seja ele o responsável por ela ou não, deve, por ofício, adaptar-se a diferentes ideologias. Se é mais ou menos afeito às diversas ideologias é questão difícil de avaliar. Suas proposições, no entanto, certamente serão mais ou menos orientadas segundo sua formação, sua trajetória profissional, seu contexto de atuação e outros elementos que caracterizam o técnico. Pode-se dizer que no caso do IPEA, as orientações são razoavelmente claras e, assim, isso não constitui um problema, nem impede que os diferentes pesquisadores e seus grupos atuem com a seriedade e competência que lhes são reconhecidas, por eles mesmos ou por outros. A questão é a do desaparecimento dessa diferença na afirmação de proposições públicas – a definição de um problema, o estabelecimento de uma prioridade, a avaliação de uma política – como simples técnica. O reconhecimento da força que as diferentes orientações têm em diferentes momentos é questão mais profícua para a compreensão do papel desempenhado pela instituição e seus profissionais. No caso do debate atual acerca dos problemas sociais, a força é determinante. A questão está nos obstáculos que

tal predominância impõe à formulação de questões em outros termos. A predominância do que aqui denominamos de uma abordagem de tipo econômico da pobreza define os termos do debate no sentido de que, ao propor essa forma de tratamento dos problemas sociais, essa abordagem acaba por delimitar, também, formas de compreender a natureza dos problemas sociais, a legitimidade de formas de enfrentar tais problemas, restringindo a possibilidade de formulações alternativas. Mesmo discussões que se pretendem diversas, buscando tratar das várias dimensões da pobreza – de seus efeitos psicológicos, das formas de sua superação ou de suas manifestações culturais – por vezes transitam nas bordas da mesma forma de pensar que caracteriza a abordagem econômica da pobreza, que é sua individualização, sua localização e decodificação. Quando Mabub ul Haq propõe uma medida de desenvolvimento sob a alegação de que é preciso criar uma medida tão sintética quanto o PIB, caso se deseje fazer frente a essa última, no debate sobre desenvolvimento, o que ele propõe e constrói é uma variação do mesmo tema. Não sendo possível disputar os rumos do desenvolvimento sem uma medida sintética ou em termos próprios, cria-se outra medida.

Lançar questões, portanto, ao que é apresentado atualmente como avanços dos debates e das políticas sociais faz parte da tentativa de compreender esse cenário de transformações de forma a colocar termos e ideias realmente diferentes dos que predominam, visto que parece necessário recuperar a complexidade dos problemas e questões. Assim, não é verdade que a busca pelo entendimento ou releitura dos acontecimentos seja, afinal, um exercício de compulsão pelo impasse. Faz parte, ao contrário, do esforço para fundamentar a crítica e do trabalho para qualificá-la.

Bibliografia

- ABELSON, Donald. *Do think tanks matter? Assessing the impact of Public Policy Institutes*, Quebec: McGill-Queen's University Press, 2009.
- ABOUCAR, Alan. The performance of the Berkeley Program in Brazil: comment, in: *Economic Development and Cultural Change*, vol. 22, n. 3, Apr., 1974, pp. 503-506.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Apresentação, in: Minayo, Maria Cecília de Souza (org.). *Raízes da Fome*, Petrópolis: FASE/ Vozes, 1985.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política social e combate à pobreza: a teoria e a prática, in: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. *Política social e combate à pobreza*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. O IPEA e o planejamento nacional: um balanço de vinte e cinco anos, in: *Literatura econômica – Edição Especial 25 anos/ A memória da produção do IPEA*, RJ: IPEA, 1989.
- _____. (coord.). *O Brasil social: realidades, desafios, opções*, Rio de Janeiro: IPEA, 1993.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O relatório da CPI: um retrato do Brasil, in: *Novos Estudos*, n. 34, novembro, 1992.
- ALTIMIR, O. *La dimensión de la pobreza en America Latina*, Santiago de Chile: Cuadernos de La CEPAL, 1979.
- ARAUCO, Cecilia Ramos. La retórica de las instituciones internacionales de financiamiento y la reducción de la pobreza em Bolivia, in: CIMADAMORE, Alberto (org.). *La economía política de la pobreza*, Buenos Aires: CLACSO, 2008.
- ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro e ABRAMOVAY, Ricardo. *Razões e ficções do desenvolvimento*, São Paulo: Edusp/Editora UNESP, 2001.
- ARIDA, Pêrsio. A história do pensamento econômico como teoria e retórica, in: *A história do pensamento econômico como teoria e retórica – Ensaaios sobre metodologia em economia*, São Paulo: Ed. 34, 2003.
- ARRETCHE, Marta. O sistema de proteção social brasileiro: em direção a um modelo descentralizado, in: *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, v.11, n.3, jul-set,1997.

- _____. *Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*, mimeo, s/d.
- ATURUPANE, Harsha; GLEWWE, Paul; ISENMAN, Paul. Poverty, human development, and growth: an emerging consensus?, in: *The American Economic Review*, n. 2, v. 84, 1994.
- AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate, in: *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP*, SP, 1, (2), 1989.
- BAER, Werner. O crescimento brasileiro e a experiência do desenvolvimento: 1964-1975, in: ROETT, Riordan (org.). *O Brasil na década de 70*, Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1978.
- BARBER, William J. The spread of economic ideas between academia and government: a two-way street, in: COLANDER, David and COATS, Alfred William. *The spread of economic ideas*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- _____. Postwar changes in American Graduate Education in Economics, in: COATS, Alfred William. *The Post- 1945 Internationalization of Economics-Annual Supplement to Volume 28 History of Political Economy*, Durham/ London: Duke University Press, 1996.
- BARROS, Ricardo Paes e CAMARGO, José Marcio. As causas da pobreza no Brasil, in: VELLOSO, José Paulo Reis e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcante de. *Modernidade e Pobreza*, São Paulo: Nobel, 1994.
- _____. *Pobreza e política social*, São Paulo: Konrad-Adenauer, 2000.
- _____ e FOGUEL, Miguel Nathan. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil, in: HENRIQUES, Ricardo (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- BAUD, Michiel. The quest for modernity: Latin American technocratic ideas in historical perspective, in: CENTENO, Miguel A. e SILVA, Patrício (eds.). *The politics of expertise in Latin America*, London/NY: Macmillan Press LTD/ St. Martin's Press, 1998.
- BÉLAND, Daniel. Think tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise by Andrew Rich, in: *The Review of Politics*, vol. 67, n. 1, Cambridge University Press, 2005.
- BENEVISTE, Guy. *The politics of expertise*, Berkeley/London: The Glendessary/Croom Helm, 1972.

- BERNARD, Philippe J. *Le pouvoir des idées. Comment vivent et se transforment les sociétés contemporaines*, Paris: L'Harmattan, 2006.
- BIDERMAN, Ciro; COZAC, Luis Felipe L.; REGO, José Márcio. *Conversas com economistas brasileiros*, São Paulo: Ed. 34, 1996.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro – o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Rio de Janeiro: Contraponto editora, 2000a.
- _____. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL, volume 1*, São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Record, 2000b.
- BIRDSALL, Nancy & LONDONO, Juan Luis. Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction, in: *American Economic Review*, 87 (2): 32-37, 1997.
- BOCCHI, Carmen Priscila. *O movimento "Pela Ética na Política" e as mobilizações pró-impeachment: elementos para a análise da sociedade civil no Brasil contemporâneo*, dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1996.
- BOSWELL, Christina. *The political uses of expert knowledge*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. Les conditions sociales de la circulation internationale des idées, in: *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2002/5.
- BRANT, Vinicius Caldeira e SINGER, Paul (orgs.) *São Paulo: O Povo em Movimento*, São Paulo: Vozes/CEBRAP, 1980.
- CALLON, Michel. Introduction: the embeddedness of economic markets in economics, in: CALLON, Michel (ed.). *The laws of the markets*, Oxford/ Malden: Blackwell Publishers/ The Sociological Review, 1998.
- CAMPBELL, John L. Ideas, Politics, and Public Policy, in: *Annual Review of Sociology*, vol. 28, Annual Reviews, 2002.
- CAMPINO, Antonio Carlos Coelho. *Economia da alimentação e Nutrição (Noções básicas)*, São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1985.
- CAMPOS, Roberto. *A moeda, o governo e o tempo*, Rio de Janeiro: APEC, 1964.
- _____. *A Lanterna na Popa – Memórias*, Rio de Janeiro: Ed. Topbooks, 1994.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK JQ*, Rio De Janeiro: Paz e Terra, 1975.

- CARDOSO, Ruth. Participação política e democracia, in: *Novos Estudos*, n. 26, março, 1990.
- _____. Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21, in: *São Paulo em Perspectiva*, n. 18, v. 2, 2004.
- _____. et al. *Comunidade Solidária – Fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Ed. Comunitas, 2002.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social – Uma crônica do salário*, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2001.
- CASTRO, Claudio de Moura e. Investimento em educação no Brasil: uma réplica, in: *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 1(2), dez. 1971. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/issue/view/26>, acesso em 27/04/2010.
- CAUFIELD, Catherine. *Masters of Illusion – The World Bank and the poverty of nations*, London: Macmillan, 1996.
- CAYUELA, José. *CEPAL – 40 años (1948-1988)*, Santiago do Chile: UN/CEPAL, 1988.
- CENTENO, Miguel A. The new Leviathan: The dynamics and limits of democracy, in: *Theory and Society*, 22, 1993.
- _____. e SILVA, Patrício (eds.). *The politics of expertise in Latin America*, London/NY: Macmillan Press LTD/ St. Martin's Press, 1998.
- CHENERY, Hollis (org.). *Redistribution with growth*, London: Oxford University Press/ Ely House, 1974.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. *A Globalização da pobreza - Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*, São Paulo: Moderna, 1999.
- CLINE, William. O papel do Brasil como potência econômica internacional emergente, in: ROETT, Riordan (org.). *O Brasil na década de 70*, Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1978.
- COATS, A.W. *The post-1945 global internationalization (Americanization?) of economics*. São Paulo: FIPE/USP, 1992.
- _____. The Sociology and professionalization of Economics – British and American economic essays – vol. II, London: Routledge, 1993.
- COELHO, Vera Schatan (org.). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- COEP. *Da rua às redes: 15 anos de mobilização social na luta contra a fome e a pobreza*, 2008. Disponível em:

<http://www.coepbrasil.org.br/Portal/Publico/apresentarCaderno.aspx?ID=24346>, acesso em 22/03/2010.

- _____. *Cadernos de Oficina social, n. 1 – Compromisso Social: um novo desafio para as organizações*, Rio de Janeiro: Oficina Social, 1999. Disponível em: http://www.coepbrasil.org.br/portal/publico/apresentarConteudoMestre.aspx?TIPO_ID=1, acesso em 01/05/2012.
- COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC, in: *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v. 11, n.2, 2000.
- COLANDER, David. *The making of an economist, redux*, Princeton/ Oxford: Princeton University Press, 2007.
- _____; MCGOLDRICK, Kim Marie (eds.). *Educating economists – The teagle discussion on re-evaluating the undergraduate economics major*, Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar, 2009.
- COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimentismo cepalino, in: *Estudos avançados*, vol. 15, n. 41, 2001.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA. *Escritório da CEPAL em Brasília - Os primeiros vinte anos*, Brasília: CEPAL, 1998.
- CRUZ, Sebastião Velasco e. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*, São Paulo: UNESP, 2007.
- CUNHA, Márcia Pereira. *Os andaimes do novo voluntariado*, Cortez Editora: 2010.
- CYSNE, Rubens Penha. A economia Brasileira no período militar, in: SOARES, Gláucio Ary Dillon e DÁRAÚJO, Maria Celina. *21 anos de regime militar – balanços e perspectivas*, Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. *Tempos Modernos: João Paulo dos Reis Velloso – memórias do desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.
- _____; FARIAS, Ignez Cordeiro de; HIPOLITO, Lucia. *IPEA 40 anos – Apontando caminhos*, 2004. Disponível em www.ipea.gov.br, acesso em junho de 2006.
- DANAHER, Kevin (Ed.). *Fifty years is enough: the case against the World Bank and the International Monetary Fund*, San Francisco: Global exchange, 1994.
- DES GASPER. Is Sen's capability approach an adequate basis for considering human development?, in: *Review of political economy*, v. 14, n. 4, 2002.

- DESROSIÈRES, Alan. *La Politique des grands nombres – Histoire de La Raison Statistique*, Paris: La Découverte, 2000.
- DEZALAY, Yves & GARTH, Bryant. Les usages nationaux d'une science 'globale': la diffusion des nouveaux paradigmes économiques comme stratégie hégémonique et enjeu domestique dans les champs nationaux de reproduction des élites d'Etat, *Sociologie du Travail*, 48 (3): 308-329, 2006.
- _____. *The internationalization of Palace Wars – Lawyers, economists, and the contest to transform Latin American States*, Chicago: The University of Chicago Press, 2002.
- _____. A dolarização técnico-profissional e do estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1690-2000. Trad. Eduardo César Marques. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo: ANPOCS, v. 15, n. 43, p. 163-176, jun. 2000.
- D'INCAO, Maria Ângela (org.). *O Brasil não é mais aquele... mudanças sociais após a redemocratização*, São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- DIJCK, Pitou Van. The World Bank and the transformation of Latin American society, in: CENTENO, Miguel A. e SILVA, Patrício (eds.). *The politics of expertise in Latin America*, London/NY: Macmillan Press LTD/ St. Martin's Press, 1998.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*, Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.
- DONZELOT, Jacques. *A Polícia das famílias*, Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1980.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I. (ed.). *Tecnopols. Freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1997.
- _____. *L'invention du Social – Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris: Librairie Arthème Fayard, 1984.
- DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e metamorfoses – Estado e industrialização no Brasil 1930-1960*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. O "welfare state" no Brasil: características e perspectivas, in: *Ciências Sociais Hoje*, 1989, São Paulo: Vértice-Ed. Revista dos Tribunais/ANPOCS, 1989.

- _____. O redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal, in: *As Políticas Sociais no Brasil – Caderno Técnico*, n. 18, Brasília: Serviço Social da Indústria, 1993.
- _____. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-1984, in: SOARES, Gláucio Ary Dillon e DÁRAÚJO, Maria Celina. *21 anos de regime militar – balanços e perspectivas*, Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- _____. A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas?, in: Diniz, Eli e AZEVEDO, Sérgio (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*, Brasília: UNB/ENAP, 1996.
- DRAKE, Paul W. *Introduction*, in: DRAKE, Paul (Ed.). *Money doctors, foreign debts, and economic reforms in Latin America from the 1890s to the present*, Wilmington/DE: Scholarly Resources, 1994.
- DREIFUSS, René Armand. *1964: A Conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe*, Petrópolis: Vozes, 1981.
- ELIAS, Norbert. Sobre a sociogênese da economia e da sociologia, in: NEIBURG, Federeico e WAIZBORT, Leopoldo (orgs.). *Escritos & Ensaio 1 – Estado, processo e opinião pública*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.
- ELLIS, Howard (ed.). *The Economy of Brazil*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1969.
- EPSTEIN, Susan B.; WEED, Matthew C. *Foreign aid reform: studies and recommendations*, Washington: Congressional Research Service, 2009. Disponível em: www.crs.gov. Acesso em agosto de 2011.
- ERICSSON, K. Anders; CHARNESS, Neil; FELTOVICH, Paul J.; HOFFMAN, Robert R. (eds.). *The Cambridge handbook of expertise and expert performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- EWALD, François. *Foucault – A norma e o direito*, Lisboa: Veja, 2000.
- FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-1992, in: *Economia e Sociedade*, n.8, 2001.
- _____. *Política Social no Brasil (1964 – 2002): entre a cidadania e a caridade*, tese de doutorado defendida no Instituto de Economia da Unicamp, 2005.
- FALCÃO, Rui. A República que fez plástica, in: KOUTZII, Flavio (org.). *Nova República: um balanço*, Porto Alegre/ São Paulo: L&PM Editores, 1986.

- FAVA, Vera Lúcia. *Urbanização, custo de vida e pobreza no Brasil*, São Paulo: IPE-USP/BID, 1984.
- FERNANDES, Ana Maria. *A construção da ciência no Brasil e a SBPC*, Brasília: Ed. UNB, 2000.
- FERNANDES, Florestan. *A Constituição inacabada – Vias históricas e significado político*, São Paulo: Estação Liberdade, 1989.
- FERNANDES, Rubem César. *Privado, porém Público, o Terceiro Setor na América Latina*, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FIECHTER, Georges-André. *O regime modernizador no Brasil, 1964/1972 – Estudo sobre as interações político-econômicas em um regime militar contemporâneo*, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1974.
- FIGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real*, São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Princípios de justiça e avaliação de políticas, in: *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo: CEDEC, n.39, 1997.
- FINNEMORE, Martha. International organizations as teachers of norms: The United Nations educational, scientific and cultural organization and science policy, in: *International Organizations*, vol. 47, n. 4, Autumn, 1993, pp. 565-597.
- _____. *National interests in International Society*, Ithaca/London: Cornell University Press, 1996.
- _____. Redefining development at the World Bank, in: COOPER, Frederick; PACKARD, Randall. *International development and the social Sciences – Essays on the history and politics of knowledge*, Berkeley/London: University of California Press, 1997.
- FISCHER, Frank. *Technocracy and the politics of expertise*, London/ New Dheli: Sage, 1990.
- FISCHER, Rosa Maria e FALCONER, Andres Pablo. *Voluntariado empresarial – estratégias de empresas no Brasil*, s/d, mimeo.
- FISHLOW, Albert. Brazilian size distribution of income, in: *The American economic review*, vol. LXII, n. 2, May, 1972, pp. 391-402.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros da. *Família e política de renda mínima*, São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*, São Paulo: Martins Fontes, 2008.

- FREDIANI, Alexandre Apsan. Amartya Sen, the World Bank, and the redress of urban poverty: a Brazilian case study, in: *Journal of human development*, v. 8, n. 1, 2007.
- FREUD, Claude. La Banque Mondiale n'a plus d'argent, mais elle a des idées, in: *Cahiers d'Études Africaines*, vol. 40, Cahier 157, EHESS, 2000.
- FURTADO, Celso. *Celso Furtado – Obra autobiográfica, Tomo II*, São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1997.
- GASPARI, Elio. *A ditadura encurralada*, São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- GIANOTTI, José Arthur. Tráfico de esperanças, in: *Novos Estudos*, n. 26, março, 1990.
- GILLIE, Alan. The origin of the poverty line, in: *The Economic History Review, New Series*, vol. 49, n. 4 (Nov 1996).
- GOLDENSTEIN, Lídia. Rambo vem aí, in: *Novos Estudos*, n. 26, março, 1990.
- GOMES, Ângela Maria de Castro. *Burguesia e trabalho – Política e legislação social no Brasil, 1917-1937*, Rio de Janeiro: Ed. CAMPUS, 1979.
- HAAS, Ernst. *When Knowledge is Power – Three models of change in international organizations*, Berkeley/London: University of California Press, 1990.
- HAAS, Peter M. Epistemic communities and international policy coordination, in: HAAS, Peter M. (ed). *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, South Carolina: University of South Carolina Press, 1992.
- HALL, Peter (ed.). *The political power of economic ideas – Keynesianism accross nations*, Princeton: Princeton University Press, 1989.
- HAUGHTON, Jonathan & KHANDKER, Shahidur. *Handbook on poverty+inequality*, Washington: The World Bank, 2009.
- HODARA, Joseph. *Prebisch y la CEPAL – Sustancia, trayectoria y contexto institucional*, México, D.F.: Colégio de México, 1987.
- HOPKINS, Raymond F. Reform in the international food aid regime: the role of consensual knowledge, in: HAAS, Peter M. (ed). *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, South Carolina: University of South Carolina Press, 1992.
- HUDDLE, Donald. Essays on The Economy of Brazil: The Berkeley Group, in: *Economic Development and Cultural Change*, vol. 20, n. 3, Apr., 1972, pp. 560-574.
- IGLÉSIAS, Francisco. Apresentação, in: *Celso Furtado – Obra autobiográfica, Tomo I*, São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1997.

- IBGE. Para compreender o INPC (um texto simplificado) – 5ª. Edição, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm, acesso em março de 2012.
- IPEA. *Textos para discussão – Especial n. 1000*, Brasília/ Rio de Janeiro, 2003. Disponível em www.ipea.gov.br, acesso em janeiro de 2008.
- _____/ANPES. *A controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira – Coletânea da polêmica Simonsen-Gudin desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*, Rio de Janeiro: IPEA-ANPES, 1977.
- IPEA/CEPAL. A cooperação técnica da CEPAL nos 40 anos do IPEA, Brasília: IPEA/Cepal. Escritório no Brasil, 2004.
- IUNS – International Union of Nutritional Sciences, *Alimentação e nutrição sob diferentes condições socioeconômicas*, in: VALENTE, Flávio Luiz Schieck. *Fome e desnutrição – determinantes sociais*, São Paulo: Cortez, 1989.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil – Conceitos, fontes e aplicações*, Campinas: Ed. Alínea, 2001.
- JOLLY, Richard; EMMERIJ, Louis; WEISS, Thomas. *UN ideas that changed the world*, Bloomington/ Indianapolis: Indiana University Press, 2009.
- KAHLER, Miles. External actors and adjustment: the role of IMF, in: DRAKE, Paul (Ed.). *Money doctors, foreign debts, and economic reforms in Latin America from the 1890s to the present*, Wilmington/DE: Scholarly Resources, 1994.
- KALLEBERG, Arne L. Sociology and Economics: Crossing the Boundaries, in: *Social Forces*, vol. 73, n. 4, University of North Carolina Press, jun.1995.
- KAPUR, Devesh; LEWIS, J.P.; WEBB, Richard (eds.). *The World Bank: its first half century. Volume 2: perspectives*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1997.
- KATZNELSON, Ira. Knowledge about what? Policy intellectuals and the new liberalism, in: RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *States, social knowledge, and the origins of modern social policy*, Princeton/Sussex: Russel Sage Foundation, 1996.
- KERSTENETZKY, Célia Lessa. *Políticas Sociais: focalização ou universalização?* – Textos para discussão, n. 180, Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense/Faculdade de Economia, outubro 2005.

- KINZO, Maria Dalva. Considerações sobre a transição democrática no Brasil, in: *Pensamiento Iberoamericano – Revista de Economia Política*, n. 14, Jul/Dez, Madrid, 1988.
- KOWARICK, Lucio (org.). *As lutas sociais e a cidade – São Paulo passado e presente*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- _____. Olhares cruzados: Estados Unidos, França e Brasil, in: KOWARICK, Lucio. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*, São Paulo: Ed. 34, 2009.
- L'ABBATE, Solange. *Fome e desnutrição – Os descaminhos da política social*, dissertação de mestrado defendida no Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1982.
- LANDIM, Leilah.(org). *Ações em Sociedade – Militância, Caridade, Assistência etc.*, Rio de Janeiro: NAU/ISER, 1998.
- _____. *A invenção das ONGs – Do serviço invisível à profissão impossível*, tese de doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro:1993a.
- _____. *Para Além do Mercado e do Estado? Filantropia e Cidadania no Brasil*, Rio de Janeiro: ISER, 1993b.
- _____ e SCALON, Maria Celi. *Doações e Trabalho Voluntário no Brasil, uma pesquisa*, Rio de Janeiro: Sete Letras, 2000.
- LANGONI, Carlos G. *A Study in Economic Growth: the Brazilian Case*, tese de doutorado defendida na Universidade de Chicago, 1970.
- _____. *As causas do crescimento econômico do Brasil*, Rio de Janeiro: APEC, 1974.
- _____. *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*, Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2005.
- LAVINAS, Lena (org.) *Segurança alimentar e descentralização: novos rumos para as políticas públicas*, Rio de Janeiro: IPEA/SBE/ANPEC/FINEP, 1999.
- _____. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil, in: HENRIQUES, Ricardo (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

- LEFF, Nathaniel H. *Economic policy – making and development in Brazil, 1947-1964*, NY/ London/ Sydney/ Toronto: John Wiley & Sons, 1968.
- LIMA, Rodrigo Torres de Araújo. *A participação da sociedade civil organizada na formulação da política externa brasileira: as conferências sociais da ONU da década de 1990*, dissertação de mestrado defendida no Programa de pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2009.
- LOPES, José Sérgio Leite. Sobre o debate da distribuição de renda: crítica de um artigo de Fishlow, in: *Revista de Administração de Empresas FGV-EAESP*, Rio de Janeiro, 13 (3), jul/set, 1973. Disponível em: <http://www16.fgv.br/rae/rae/index.cfm>, acesso em 27/04/2010.
- LOPES, Lucas. *Memórias do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br>.
- LÓPEZ-RUIZ, Osvaldo. *Os executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo – Capital Humano e empreendedorismo como valores sociais*, São Paulo: Azougue Editorial, 2007.
- LOUREIRO, Felipe. *Aliança contra ou a favor do progresso? Os acordos financeiros de maio de 1961 entre Brasil e Estados Unidos*, paper apresentado no VXI Encontro Nacional de Economia Política, 2011. Disponível em: http://www.sep.org.br/artigo/6_congresso/2257_12ed76045a08eebfea117019479c0416.pdf. Acesso em outubro de 2011.
- LOUREIRO, Maria Rita. Formação de quadros para o governo: as instituições de pesquisa econômica aplicada, in: LOUREIRO, Maria Rita (org.). *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946 – 1996) – Pensamentos, instituições, depoimentos*, RJ: FIPE/Vozes, 1997a.
- _____. *Os economistas no governo. Gestão econômica e democracia*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997b.
- _____. The Professional and Political Impacts of the Internationalization of Economics in Brazil, in: COATS, Alfred William. *The Post- 1945 Internationalization of Economics-Annual Supplement to Volume 28 History of Political Economy*, Durham/ London: Duke University Press, 1996.

- _____; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 4, out-dez. 1998.
- MALAN, Pedro. Ainda sobre a distribuição da renda, in: Revista de Administração de Empresas FGV/EAESP, Rio de Janeiro, 14(2), março/abril, 1974. Disponível em: <http://www16.fgv.br/rae/rae/index.cfm?FuseAction=EdicoesAnteriores>, acesso em 27/04/2010.
- _____, e WELLS, John. Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil – resenha, in: *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 3(4), 1973. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/issue/view/27>, acesso em 27/04/2010.
- MANTEGA, Guido. O Pensamento econômico brasileiro de 60 a 80: os anos rebeldes, in: LOUREIRO, Maria Rita (org.). *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946 – 1996) – Pensamentos, instituições, depoimentos*, RJ: FIPE/Vozes, 1997a.
- MARANHÃO, Tatiana de Amorim. *Governança mundial e pobreza – Do Consenso de Washington ao consenso das oportunidades*, tese de doutorado defendida no Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2009.
- MARKOFF, John; MONTECINOS, Verónica. *The ubiquitous rise of economists*, in: *Journal of Public Policy*, v. 13, n. 1, 1993.
- MARSHALL, Jorge; MARDONES, José Luis; MARSHALL, Isabel. IMF Conditionality: the experiences of Argentina, Brazil, and Chile, in: WILLIAMSON, John (ed.). *IMF Conditionality*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1983.
- MARTIN, Olivier. Da estatística política à sociologia estatística. Desenvolvimento e transformações da análise estatística da sociedade (séculos XVII-XIX), in: *Revista Brasileira de História*, São Paulo, 21(4): 13-34, 2001.
- MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MARTINEZ-Dias, Leonardo; WOODS, Ngaire (eds.). *Networks of influence? Developing countries in a networked global order*, NY: Oxford University Press, 2009.
- MARTUSCELLI, Danilo Enrico. O PT e o impeachment de Collor, in: *Opinião Pública*, vol. 16, n. 2, Nov. 2010.

- MATOS, Patrícia de Oliveira. *Análise dos Planos de Desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND*, dissertação defendida no departamento de Ciências Econômicas Aplicadas, Escola Superior de Agronomia Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, 2002.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*, tese de doutorado defendida no departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas, 2008.
- McNEIL, Desmond. Human development: the power of the idea, in: *Journal of human development*, v. 8, n. 1, 2007.
- MEDEIROS, Marcelo. *O que faz os ricos ricos – o outro lado da desigualdade brasileira*, São Paulo: Hucitec/ANPOCS, 2005.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governo no Brasil contemporâneo (1985 – 1997)*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*, tese de doutorado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000.
- MEYNAUD, Jean. *Technocracy*, London: Faber and Faber, 1968.
- MKANDAWIRE, Thandika. Targeting and universalism in poverty reduction, in: OCAMPO, José Antônio; JOMO, K.S.; KHAN, Sarbuland. *Policy matters – Economic and social policies to sustain equitable development*, India/UK, Malaysia/NY: Orient Longman/Private limited/ Zed Books/ Third World Network/ United Nations, 2007.
- MICELI, Sérgio. A aposta numa comunidade científica emergente – A Fundação Ford e os cientistas sócias no Brasil, 1962-1992, in: MICELI, Sérgio (org.). *A Fundação Ford no Brasil*, São Paulo: FAPESP/ Ed. Sumaré, 1993.
- _____. O Conselho Nacional de Educação: esboço de análise de um aparelho de Estado (1931-7), in: MICELI, Sérgio. *Intelectuais à brasileira*, São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- MICHILES, Carlos; WHITAKER, Francisco; COELHO, João Gilberto Lucas; FILHO, Emmanuel Gonçalves Vieira; VEIGA, Maria da Glória Moura; PRADO, Regina de Paula Santos. *Cidadão constituinte – A saga das emendas populares*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- Ministério da Fazenda/ IBGE. *Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF – Tabelas de composição de alimentos*, Rio de Janeiro, 1999, 5ª. Edição.

- MOISÉS, José Álvaro. Qual é a estratégia do novo sindicalismo? In : MOISÉS, José Álvaro; LIMA, Luiz Gonzaga de Souza; EVERS, Tilman; SOUZA, Herbert José de; BARRAZA, Ximena; MAIRA, Luís. *Alternativas populares da democracia: Brasil anos 80*, Petrópolis: Vozes/CEDEC, 1982.
- MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e a Questão Social. Crítica ao Padrão Emergente de Intervenção Social*, São Paulo: Cortez, 2002.
- MONTECINOS, Verónica. Economists in political and policy elites in Latin America, in: COATS, Alfred William. *The Post- 1945 Internationalization of Economics-Annual Supplement to Volume 28 History of Political Economy*, Durham/ London: Duke University Press, 1996.
- MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa. *Planejamento: democracia ou ditadura? Intelectuais e reformas socioeconômicas no pós-guerra*, tese de doutorado em Ciência Política defendida na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da USP, 1987.
- MOREL, Edmar. *O golpe começou em Washington*, Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1965.
- MOSLEY, Paul; HARRIGAN, Jane; TOYE, John. *Aid and power – The World Bank & policy-based lending, vol. 1 – Analysis and policy proposals*, London/ NY: Routledge, 1991.
- MUCCHIELLI, Laurent. O nascimento da sociologia na universidade francesa (1880-1914), in: *Revista Brasileira de História*, São Paulo, 21(41): 35-54, 2001.
- NEIBURG, Frederico. Economistas e culturas econômicas no Brasil e na Argentina: notas para uma comparação a propósito das heterodoxias, in: *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, vol. 16, n. 2, Nov/2004.
- _____; PLOTKIN, Mariano. Internationalisation et développement - Les "Di Tella" et la nouvelle économie en Argentine, in: *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 151 – 152, Paris, 2004a.
- _____. (orgs.). *Intelectuales y Expertos – La constitución del conomcimiento social en la Argentina*, Buenos Aires/Barcelona/México: Paidós, 2004b.
- _____. As moedas doentes, os números públicos e a antropologia do dinheiro, in: *Mana*, n. 13, vol. 1, 2007.

- NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. *Brasil 1986 – Relatório sobre a situação social do país*, Campinas: Unicamp, 1988.
- NETTO, José Paulo. *Ditadura e serviço social – uma análise do serviço social no Brasil pós-64*, São Paulo: 2001.
- NOBRE, Marcos. Pensando o impeachment, in: *Novos Estudos*, n. 34, novembro, 1992.
- NOGUEIRA, Arnaldo J. F. Mazzei. Emergência e crise no novo sindicalismo no setor público brasileiro, in: RODRIGUES, Iram Jácome (org). *O novo sindicalismo: vinte anos depois*, São Paulo: Vozes/EDUC/Unitrabalho, 1999.
- O'DONNEL, Guillermo. Do economists know Best?, in: *Journal of Democracy*, n. 6, v. 1, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco de. O marajá superkitsch, in: *Novos Estudos*, n. 26, março, 1990.
- _____. A herança do marajá superkitsch, in: *Novos Estudos*, n. 34, novembro, 1992.
- _____. *Elegia para uma re(li)gião*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- OVERTVELDT, Johan Van. *The Chicago School – How the University of Chicago assembled the thinkers who revolutionized the economics and business*, Chicago: Agate/B2 Book, 2007.
- PAIVA, Denise. *Era outra história – Política Social do Governo Itamar Franco, 1992-1994*, Juiz de Fora: Editora UFJF/FAP, 2009.
- PASSERON, Jean-Claude. O que diz uma tabela e o que se diz dela, in: PASSERON, Jean-Claude. *O raciocínio sociológico – O espaço não-popperiano do raciocínio natural*, Petrópolis: Vozes, 1995.
- PÉCAUT, Daniel. *Os intelectuais e a política no Brasil – entre o povo e a nação*, São Paulo: Ed. Ática, 1989.
- PELIANO, Anna Maria M. T.. Lições da história – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil, in: ARANHA, Adriana Veiga (org.). *Fome Zero – Uma história brasileira, vol. 1*, Brasília: MDS, 2010.
- PEREIRA, José Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro, 1944-2008*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- PERES, Thais Helena Alcântara. *Programa Comunidade Solidária: ensaio para uma nova ordem política*, dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da USP, 2003.

- PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano, Brasília, 1994.
- _____. Relatório de Desenvolvimento Humano, Brasília, 1996.
- POLAK, Jacques J. The Contribution of the International Monetary Fund, in: COATS, Alfred William. *The Post- 1945 Internationalization of Economics-Annual Supplement to Volume 28 History of Political Economy*, Durham/ London: Duke University Press, 1996.
- PORTER, Theodore M. *Trust in numbers – The pursuit of objectivity in science and public life*, Princenton: Princenton University Press, 1995.
- PRALON, Eliana Marcondes. A cidadania invisível. Uma análise das tendências políticas de assistência social pública nos anos 90, dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 1999.
- PRESSMAN, Steven & SUMMERFIELD, Gale. Sen and capabilities, in: *Review of political economy*, v. 14, n.4, 2002.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos da Assistência Social – Caminhos da construção democrática*, São Paulo: Cortez, 1998.
- RECIO, Maria Encarnación Moya. *Repensando a questão social: trajetórias de algumas interpretações nos Estados Unidos, França e Brasil*, dissertação de mestrado, Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2003.
- RESENDE, Luis Fernando de Lara. *Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais*, Brasília: IPEA, 2002.
- RINGER, Fritz. *O declínio dos mandarins alemães – A comunidade acadêmica alemã (1890 – 1933)*, São Paulo: EDUSP, 2000.
- RODRIGUES, Newton. Uma nova estagnação institucional, in: KOUTZII, Flavio (org.). *Nova República: um balanço*, Porto Alegre/ São Paulo: L&PM Editores, 1986.
- ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*, Goiânia/Brasília: Editora da UFG/Editora da UNB, 1997.
- _____. *A nova questão social – repensando o Estado-providência*, Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- ROSE, Nikolas. La muerte de lo social?: Re-configuración del territorio de gobierno, in: *Rev.Arg.Sociol.*, jan/jun, 2007, vol. 5, n. 8, p. 113 – 152.
- ROSTOW, Walt Whitman. *The stages of economic growth: an anti-communist manifesto*, Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

- ROWNTREE, Benjamin Seebohm. *Poverty: a study of a town life*, London: MacMillan & Co., 1901.
- RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. Introduction, in: RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *States, social knowledge, and the origins of modern social policy*, Princeton/Sussex: Russel Sage Foundation, 1996.
- SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena – Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SALLUM JR., Brasília. *Labirintos – Dos generais à Nova República*, São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.
- _____. Liberalismo e desenvolvimentismo no Brasil dos anos 90, in: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro e ABRAMOVAY, Ricardo. *Razões e ficções do desenvolvimento*, São Paulo: EDUSP/UNESP, 2001.
- _____. Governo Itamar: nova hegemonia, o social, o Real e as eleições de 1994 (1ª. versão), *mimeo*, 2011.
- _____ e CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo, in: *Lua Nova*, n. 82, 2011.
- SANTOS, Amaury e LAMOUNIER, Bolívar (orgs). *As Elites Brasileiras e a Modernização do Setor Público: Um Debate*, São Paulo: Editora Sumaré/IDESP; Rio de Janeiro: Fundação Ford, 1992.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro: 1979.
- SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor – Regulação no Brasil*, São Paulo: Peirópolis, 2003.
- SCHINDLER, Anamaria Cristina. *O Estado e o social: o papel das instituições de assistência social em São Paulo, 1880-1910*, dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1992.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, São Paulo: Cia das Letras, 2000.
- SENARCLENS, Pierre de. How the United Nations promotes development through technical assistance, in: RAHNEMA, Majid e BAWTREE, Victoria (orgs.). *The post-developmental reader*, London/ Dhaka/ Halifax/ Cape Town: Zed Books, University Press LTD, Fernwood Publishing, David Philip Publishers, 1998.
- SENRA, Nelson (org.). *História das estatísticas brasileiras – Estatísticas Organizadas (1936-1972). Vol 3*, Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

- SEPLAN/IBGE. *Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF – Dados Preliminares. Consumo alimentar – antropometria, região I, região II*, Rio de Janeiro, 1977.
- SIKKINK, Kathryn. *Ideas and Institutions – Developmentalism in Brazil and Argentina*, New York: Cornell University Press, 1991.
- _____. Development ideas in Latin America – Paradigm shift and the Economic Commission for Latin America, in: COOPER, Frederick; PACKARD, Randall. *International development and the social Sciences – Essays on the history and politics of knowledge*, Berkeley/London: University of California Press, 1997.
- SILVA, Maria Ozanira (coord.). *O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*, São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. e YAZBEK, Maria Carmelita. *Políticas Públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*, São Paulo: Cortez; São Luis: FAPEMA, 2006.
- SINGER, Paul. *A crise do “milagre”: interpretação crítica da economia brasileira*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Castelo a Tancredo, 1964-1985*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- SMELSER, Neil. Le lien problématique entre différenciation et integration, in: BERNARD, Ph., BORLANDI, M. e VOGT, P. *Division du travail et lien social*, Paris: PUF, 1994.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. O golpe de 64, in: SOARES, Gláucio Ary Dillon e D’ARAÚJO, Maria Celina, *21 Anos de regime militar – balanços e perspectivas*, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1994.
- SOLA, Lourdes (org.). *O Estado da transição: política e economia na Nova República*, São Paulo: Vértice, 1988.
- SOUZA, Herbert José de. Município de Boa Esperança: participação popular e poder local, in: MOISÉS, José Álvaro; LIMA, Luiz Gonzaga de Souza; EVERS, Tilman; SOUZA, Herbert José de; BARRAZA, Ximena; MAIRA, Luís. *Alternativas populares da democracia: Brasil anos 80*, Petrópolis: Vozes/CEDEC, 1982.
- SPOSATI, Aldaíza. *Vida urbana e gestão da pobreza*, São Paulo: Cortez, 1988.
- STAHL, Karin. Política social en América Latina. La privatización de la crisis, in: *Nueva sociedad*, n. 131, mayo-junio, 1994.

- StCLAIR, Asunción Lera. Global Poverty. The co-production of knowledge and politics, in: *Global Social Policy*, n. 1, v. 6, 2006a.
- _____. The World Bank as a transnational expertised institution, in: *Global governance*, n. 12, 2006b.
- _____. A methodologically pragmatist approach to development ethics, in: *Journal of Global Ethics*, n. 2, v. 3, 2007.
- STEIN, Rosa Helena. *As Políticas de Transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?*, tese de doutorado defendida no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, 2005.
- STEPAN, Alfred C. *The state and society: Peru in comparative perspective*, Princeton: Princeton University Press, 1978.
- STERN, Nicholas e FERREIRA, Francisco. The World Bank as "intellectual actor", in: KAPUR, Devesh; LEWIS, J.P.; WEBB, Richard (eds.). *The World Bank: its first half century. Volume 2: perspectives*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1997.
- TELLES, Vera da Silva. A Nova Questão Social Brasileira, in: *Praga: Estudos Marxistas*, São Paulo, n.6, 1998.
- TAFFET, Jeffrey F. *Foreign aid as foreign policy – The Alliance for Progress in Latin America*, NY/London: Routledge, 2007.
- THOMAS, Vinod. *Differences in income, nutrition and poverty within Brazil*, Washington: World Bank Staff Working Papers, n. 505, 1982.
- TOLEDO, Caio Navarro de. *ISEB – Fábrica de ideologias*, São Paulo: Ed. Ática, 1977.
- TOLIPAN, Ricardo e TINELLI, Arthur Carlos (orgs.). *A controvérsia sobre distribuição de renda*, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- TOLOSA, Hamilton Carvalho. O papel da pesquisa econômica nos vinte e cinco anos do IPEA, in: *Literatura econômica – Edição Especial 25 anos/ A memória da produção do IPEA*, RJ: IPEA, 1989.
- UGÁ, Vivian Domínguez. *A questão social como “pobreza”: crítica à conceituação neoliberal*, tese de doutorado defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2008.
- VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Em busca de uma educação nutricional crítica, in: VALENTE, Flávio Luiz Schieck. *Fome e desnutrição – determinantes sociais*, São Paulo: Cortez, 1989.

- VELHO, Gilberto. A vitória de Collor: uma análise antropológica, in: *Novos Estudos*, n. 26, março, 1990.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O último trem para Paris – De Getúlio a Sarney: milagres, choques e crises do Brasil moderno*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- _____ et al. Os institutos de pesquisa, o ensino de economia, a participação dos economistas no governo e outros temas, in: LOUREIRO, Maria Rita (org.). *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946 – 1996) – Pensamentos, instituições, depoimentos*, RJ: FIPE/Vozes, 1997a.
- VETTER, D., HICKS, J. *Identifying the urban poor in Brazil*, Washington: World Bank Staff Working Papers, n. 565, 1983.
- VALLADARES, Licia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil, in: BOSCHI, Renato (org). *Corporativismo e desigualdade – A construção do espaço público no Brasil*, Rio de Janeiro: IUPERJ/Rio Fundo Editora, 1991.
- Vários. Seminário da USP – Cinquenta anos de Ciência Econômica no Brasil, in: LOUREIRO, Maria Rita (org.). *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946 – 1996) – Pensamentos, instituições, depoimentos*, RJ: FIPE/Vozes, 1997a.
- VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil – Estratégias de bem-estar e políticas públicas*, Rio de Janeiro: REVAN/UCAM-IUPERJ, 1998.
- VRIES, Barend A. de. The World Bank as an International Player in Economic Analysis, in: COATS, Alfred William. *The Post- 1945 Internationalization of Economics-Annual Supplement to Volume 28 History of Political Economy*, Durham/ London: Duke University Press, 1996.
- WARD, Michael. *Quantifying the world – UN Ideas and statistics*, Bloomington/ Indianapolis: Indiana University Press, 2004.
- WEAVER, R. Kent. The changing world of think tanks, in: *Political Science and Politics*, vol, 22, n. 3, *American Political Science Association*, 1989.
- WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro Paulo (orgs.). *Depois do Consenso de Washington – Retomando o crescimento e a reforma na América Latina*, São Paulo: Saraiva, 2004.
- YAZBEK, Maria Carmelita. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras, in: *São Paulo em Perspectiva*, n.18, v. 2. 2004.

Planos de governo (em ordem cronológica)

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.

Programa Nacional de Alimentação e Nutrição –1976-1979 (PRONAN) – Documento técnico, INAN – 06/76.

III Plano Nacional de Desenvolvimento/ 1980 – 1985 – Projeto (III PND), setembro de 1974.

I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República /1986-1989 – Projeto (I PND-NR), novembro de 1985.

Prioridades Sociais para 1985, Brasília: SEPLAN, 8 de maio de 1985.

Prioridades Sociais para 1986, Brasília: SEPLAN, 28 de novembro de 1985.

Plano de Ação Governamental/ 1987 – 1991 (PAG).

Brasil: um projeto de reconstrução nacional – Presidente Fernando Collor, Brasília, 1991.

Diretrizes de Ação Governamental – Governo Itamar Franco, Brasília: SEPLAN/Ministério da Fazenda, 1993 (DAG).

Plano de Combate à Fome e à Miséria – Princípios, prioridades e mapa das ações de governo (PCFM), IPEA, abril de 1993.

Documentos Comunidade Solidária

Um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade – 7 lições da experiência da Comunidade Solidária

Ruth Cardoso, Augusto de Franco, Miguel Darcy de Oliveira, s/d.

Voluntariado, Palestra Informativa, Primeiros Passos na Direção de um Trabalho Voluntário Construtivo, Desafiante e Agradável

Centro de Voluntariado de São Paulo, novembro, 1997.

Guia Básico para Seleção de Voluntários

Centro de Voluntariado de São Paulo, novembro, 1998.

Programa Capacitação Solidária. Concepção e sistema operativo básico.

Programa Capacitação Solidária - Célia M. Ávila (coord.), 1999.

Curso Básico de Gerenciamento de Voluntários

Centro de Voluntariado da São Paulo, março, 2000.

O desafio da responsabilidade: cidadania empresarial no Brasil e nos Estados Unidos.

Ruth Cardoso, 2002.

Seis anos de interlocução política. Metodologia, resultados e avaliação.

Comunidade Solidária, 2002.

Comunidade Solidária – Fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento.

Ruth Cardoso et al., Rio de Janeiro: Ed. Comunitas, 2002.

Produção técnica citada - IPEA

Boletim de Conjuntura – Rio de Janeiro, editado desde 1987. Extinto em 2007.

Literatura Econômica, Edição especial 25 anos – A memória da produção do IPEA, Rio de Janeiro: IPEA, 1989.

Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise (BMT) – Rio de Janeiro, editado desde 1996.

O Brasil Social: realidades, desafios, opções.

Roberto Cavalcanti de Albuquerque (coord.) – 1993.

O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar.

Anna Maria T.M. Peliano (coord.) – Março de 1993.

Boletim Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise (BPS) – Brasília, editado desde 2002.

Revista Pesquisa e Planejamento Econômico – editada desde 1971. Disponíveis em:
<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/index>

Série Textos para Discussão – publicados desde 1979. Disponíveis em:

<http://www.ipea.gov.br/082/08201007.jsp?btBuscar=Buscar&btPesquisar=SIM>

TD 107 – *Estudos para Reforma Tributária – Tomo 4.*

Fernando Rezende e Beatriz Azevedo Silva, 1987.

TD 153 – *Estabelecimento e comparação de Linhas de pobreza para o Brasil.*

Sônia Rocha, 1988.

TD 686 – *Incidência e natureza da pobreza entre idosos no Brasil.*

Ricardo Paes de Barros, Rosane Mendonça, Daniel Santos.

Vídeo institucional – IPEA 25 anos, 1989. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=h6-hBdV-bgk>

Legislação

Portaria n. 81, 10 de setembro de 1964 – criação do EPEA.

Decreto-Lei, 25 de fevereiro de 1967 – instituição do EPEA como Fundação e alteração de nome para Instituto de Pesquisa Econômico-Social/IPEA.

Resolução n. 3, 29 de dezembro de 1967 – criação do CENDEC

Resolução n. 4, 11 de dezembro de 1968 – criação do CNRH

Decreto 64.016, 22 de janeiro de 1969 – alteração de nome para Instituto de Planejamento Econômico e Social.

Portaria n. 90, 14 de julho de 1970 – regimento interno.

Decreto n. 77.116, 6 de fevereiro de 1976 – aprovação do II PRONAN

Decreto 77.294, 15 de março de 1976 – transferência da sede do IPEA do Rio de Janeiro para Brasília.

Lei 8.029, 12 de abril de 1990 – alteração de nome para Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Jornais e revistas

FSP - s/p., 05.09.1982 – “PMDB pode ter recorrido aos dados do IPEA”.

FSP - Brasil, 28.12.1994 – “Eleito quer no governo um ‘Pelé da área social’”.

FSP – Opinião, 16.02.95 – “As primeiras-damas e o social”.

FSP – Brasil, 16.02.1995 – “Ruth decide presidir Conselho da Comunidade Solidária e convida Gil”.

FSP – Brasil, 04.02.1995 – “Veja a íntegra do pronunciamento de FHC”.

FSP – Brasil, 14.06. 1997 – “ONU erra em relatório e desagrada presidente”.

FSP – Brasil, 29.11.1997 – “FHC critica aposta no fracasso do Real”.

FSP - Brasil, 18.10.2000 - “Diretor do IPEA diz que políticas sociais não ajudam quem precisa”.

FSP - Brasil, 07.07. 2003 - “Chamada da fome foi equivocada”

FSP - Mercado, 17.11.2007 – “IPEA muda foco de atuação, diz Pochmann”.

FSP - Mercado, 02.12.2007 – “O expurgo no IPEA”.

FSP - Mercado, 27.06.2008 – “IPEA suspende divulgação trimestral de previsões”.

FSP - Brasil, 29.06.2008 – “O comissariado está destruindo o IPEA”.

FSP – Mercado, 21.09.2008 – “IPEA faz concurso para dobrar pessoal e mudar perfil”.

FSP – Mercado, 18.12.2008 – “Concurso do IPEA faz ataque a neoliberalismo e globalização”.

FSP – Mercado, 21.12.2008 – “O exame do IPEA reprova seu comissariado”.

Revista Veja, 7 de junho de 1972.

ANEXO I – Entrevistados

Pesquisadores

André Gambier Campos em 18.11.2011
Anna Maria T.M. Peliano em 02.02.2010 e 16.11.2011
Arlindo Lopes Corrêa em 04.11.2011
Claudio Salm em 02.11.2011
Divonzir Gusso em 03.02.2010 e relato por escrito em 30.01.2012
Elisabeth Barros em 02.02.2010
Guilherme Delgado em 18.11.2011
Jorge Abrahão em 12.03.2012
José Celso Cardoso em 17.08.2010
José Hamilton Bizarria em 13.03.2012
Lauro Ramos em 07.04.2010
Luciana Jaccoud em 01.02.2010
Luis Cesar Azeredo em 13.03.2012
Luis Fernando Lara Resende em 26.03.2012
Luis Tironi em 13.03.2012
Paulo Tafner em 05.04.2010
Persio Davison 16.11.2011 e por telefone em 15.02.2012
Regis Bonelli em 03.11.2011
Ronaldo Garcia em 30.11.2011 por telefone
Sergei Soares em 03.02.2012 e 14.03.2012
Sérgio Piola em 01.02.2010
Solon Magalhães Vianna por escrito em janeiro de 2012
Sônia Rocha em 04.11.2011

Ex-presidentes

Michal Gartenkraut em 20.08.2010
Liscio Camargo em 17.08.2010
Fernando Rezende em 20.08.2010
Roberto Martins em 27.08.2010
Luiz Henrique Soares Proença em 10.03.2010

Entrevistados de outras instituições

Bertoldo Kruse em 12.11.2011 e 24.11.2011, ambas por escrito – presidente do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, na época de elaboração e implantação do II PRONAN.
Denise Paiva em 06.04.2010 – assessora especial para assuntos sociais do presidente Itamar Franco entre 1992 e 1993.
José Carlos Libânio em 18.08.2010 – responsável, pelo PNUD, pelas atividades de realização dos primeiros Relatórios de Desenvolvimento Humano no Brasil.
Marlova Jovchelovic em 19.08.2010 – Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social nos anos de 1995-96.
Wanda Engel em 20.03.2012 – Ministra da Secretaria de Estado de Assistência Social entre 1999 e 2002.
Ana Lúgia Gomes em 19.08.2010 – Secretária Nacional de Assistência Social entre 2007 e 2010.

Anexo II – Documentos IPEA consultados

N.	Ano	Título	Assinado por
1	1965	EPEA: History, organization, and functions	s/id
2	s/d	IPEA - Estatutos, regimento interno, regulamento de pessoal	
3	s/d	Projeto de emprego rural - antecedentes e justificativas	s/id
4	s/d	Política tecnológica - antecedentes e justificativas	s/id
5	s/d	Avaliação econômica - antecedentes e justificativas	s/id
6	s/d	Projetos PNUD/IPLAN - antecedentes e definição prévia	s/id
7	1985	Proposta de trabalho com respeito a política social participativa	s/id
8	s/d	Reflexões sobre a proposta de orientações para a elaboração do programa de trabalho do IPLAN	Mozart de Abreu Lima/ CNRH
9	s/d	Funções do planejamento do IPLAN	s/id
10	s/d	Sobre a reorganização do IPLAN	s/id
11	s/d	IPEA IPLAN - Instituto de Planejamento	s/id
12	s/d	Nota sobre o IPLAN	s/id
13	s/d	Brain writing	s/id
14	s/d	Programa de trabalho do IPLAN: algumas ideias para discussão	s/id
15	s/d	Percepção das contribuições dos técnicos do IPLAN	s/id
16	s/d	Administração com maiores transparência e participação	s/id
17	s/d	Subsídios para definições sobre a futura atuação do IPLAN	s/id
18	s/d	Contribuição do setor de agricultura e abastecimento sobre a proposta de programa de trabalho do IPLAN - algumas ideias para discussão	s/id
19	s/d	Comentários do setor de emprego/ CNRH sobre o documento "Programa de trabalho do IPLAN" - algumas ideias para discussão	s/id
21	1982	Criação, estrutura e funcionamento do IPEA	Compilado por chefe de gabinete do IPLAN
22	14/03/1985	"Exmo. Sr. Dr. Andrea Calabi"	s/id
23	19/03/1985	O IPLAN/IPEA e a Nova República	Emanuel Silva Magalhães - técnico de planejamento e pesquisa
24	s/d	Propostas apresentadas na reunião da CPS, realizada em 15/março/1985, para fornecer sugestões e subsídios à nova direção do IPLAN	s/id
25	s/d	Sugestões e subsídios à nova direção do IPLAN	Christine Viveka Guimaraes
26	s/d	Rápidos comentários sobre a localização das unidades de saneamento e meio ambiente bem como habitação na coordenadoria de planejamento regional	Walter Tabosa
27	abr/85	As funções do IPLAN	Fábio Ribeiro de Abreu
28	19/04/1985	Consolidação dos relatórios dos setores (SDR/SDU/SPE) sobre problemas e propostas relativas ao IPLAN/CPR	Representantes dos setores
29	abr/85	Uma proposta de reestruturação do IPLAN	s/id
30	03/05/1985	Programa de trabalho do IPLAN: sugestões específicas ao papel da CPG	Antônio Alves Borges - técnico em planejamento
31	26/04/1985	Programa de trabalho	Nilton Romeu - Técnico SPB/CPG
32	s/d	Subsídios para a nova direção do IPLAN	Milton Barbosa/Otávio Franco
33	12/04/1985	Anotações sobre o programa de trabalho do IPLAN	Paulo Couto Teixeira
34	02/05/1985	Algumas considerações sobre o documento "Programa de Trabalho do IPLAN"	Setor de Minas e Energia
35	s/d	Projeto de avaliação social - antecedentes e justificativas	s/id
36	03/05/1985	O IPLAN/ CPR e o IV PND Regional	Lelio Rodrigues
37	06/05/1985	Plano de trabalho para a atividade setorial de saneamento e meio ambiente no IPLAN	Walter Claudio Coimbra Tabosa

38	13/05/1985	Memo/ SPG/CPG/IPLAN/n.5/85	Mozart Foschete da Silva - coordenador da SPG
39	30/05/1985	IPLAN/CPR/n. 52/85	José Otamar de Carvalho - coordenador CPR/IPLAN
40	08/05/1985	Síntese da reunião do SDU. Tema: problemas identificados pelo SDU, que necessitam de soluções	s/id
41	s/d	Levantamento de prioridades para melhoria da administração do IPEA	s/id
42	mai/85	Sugestões do pessoal técnico para equacionamento dos problemas ao nível administrativo do IPLAN/IPEA	s/id
43	16/05/1985	Subsídios para elaboração do programa de trabalho da CPR	Lelio Rodrigues
44	16/05/1985	Subsídios para a definição do posicionamento da CPR	GT Demo, Lelio, Tânia e Maiorana
45	16/05/1985	Subsídios relativos à participação da CPR na elaboração do IV PND	GT Demo, Lelio, Tânia e Maiorana
46	set/85	Projeto PNUD - Nota de posicionamento da CPS	s/id
47	23/12/1985	Funções, estrutura e programação do IPLAN - Relatório preliminar do GT instituído pela resolução 001 de 22/11/85 do superintendente do IPLAN	s/id
48	27/01/1986	Análise comparativa das avaliações organizacionais na SOF- INOR/IPLAN	Rodolfo de Mello Prado/ Maria Aparecida Neves
49	s/d	Participação do IPLAN no Projeto de Gerenciamento do Setor Público	s/id
50	fev/86	Comentários sobre o Projeto de Gerenciamento do Setor Público	s/id
51	28/02/1986	Roteiro para elaboração dos documentos de planejamento e orçamento do setor público	GT SEPLAN/IPLAN/SOF
52	17/02/1986	Causas do enfraquecimento do IPLAN e perspectivas para seu fortalecimento	s/id
53	05/03/1986	Subsídios para reaparelhamento do sistema de planejamento	Antônio Rocha Magalhães - Superintendente adjunto do IPLAN
54	18/03/1986	A crise do planejamento e a Nova República	A.R.M.
55	abr/86	Nota sobre a reestruturação do IPEA	Fabio Ribeiro de Abreu
56	15/03/1985	Comunicação	s/id
57	12/03/1990	O IPLAN no período recente	s/id
58	jun/67	Programa de estudos e pesquisas do IPEA	s/id
59	jan/70	Consolidação do CNRH: preliminares sobre funções e estrutura organizacional	Lamartine Pereira da Costa
60	s/d	Documentos elaborados pelo CNRH - 1982-1984	Claudio de Moura Castro/ Dorothea Werneck
61	jun/83	Uma proposta para a atuação do CNRH no campo das relações de trabalho	Ruy Carvalho/ Nair Bicalho
62	Jan-Set/69	Centro Nacional de Recursos Humanos (Relatório)	s/id
63	jun/70	Nova estrutura para o IPEA (transitório)	Eduardo José Daros - superintendente
64	jun/76	PRONAN 76-79/ Doc técnico INAN - 06/76 - Exposição de motivos 01/76	INAN
65	jun/76	PRONAN 76-79/ Doc técnico INAN - 06/76 - Exposição de motivos 02/76	INAN
66	fev/76	PRONAN 1976-1979	s/id
67	abr/69	Projeto de pedido de assistência técnica em Recursos Humanos ao PNUD	CNRH
68	1973	Projeto do governo brasileiro em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (BRA/70/550)	IPLAN
69	1980	Terminal Report - Project Findings and recommendations	CNRH/PNUD
70	s/d	Projeto de planejamento de recursos humanos: estrutura, orientação, atuação	s/id
71	1972	Centro Nacional de Recursos Humanos - organização e operação	CNRH
72	ago/79	Síntese das atividades realizadas no período 1976-1979	CNRH
73	jul/76	Emergência do planejamento social no Brasil	Pedro Demo

75	s/d	Contribuição do STC às discussões sobre o programa de trabalho do IPLAN	s/id
76	s/d	IPEA: meios e fins	s/id
77	05/03/1986	De: Antônio Rocha Magalhães Para: Edson de Oliveira Nunes	Antônio Rocha Magalhães - Superintendente adjunto do IPLAN
78	fev/87	O planejamento da política social: algumas notas preliminares (circulação restrita)	George Martine
79	s/d	Finsocial: uma agenda	Claudio de Moura Castro- CNRH
80	jul/92	Evolução recente dos salários no IPEA	José Hamilton Bizarria - CPM/IPEA
81	jul/09	IPEA - Concursos públicos (1995-2008)	s/id
82	abr/95	Comunidade Solidária - Uma estratégia de combate à fome e à pobreza	s/id
83	jul/95	Comunidade Solidária - Informe à 4a. Reunião do Conselho	s/id
84	fev/96	Comunidade Solidária - Uma estratégia de ação para o combate à fome e à pobreza no Brasil. Um relato preliminar das ações do governo em 1995	s/id
85	28/06/1993	Para: Ministro Alexis Stepanenko De: Dra. Aspásia Camargo	Aspásia Camargo
86	07/04/1986	O país está organizado: vamos planejar?	Claudio de Moura Castro/ João Batista Araújo e Oliveira
87	s/d	Sobre a história do IPEA: uma contribuição	Luiz Zottman

Anexo III – Relatórios de Atividades do IPEA

Ano de referência	Referência institucional
1969	CNRH
1979-1976	CNRH

Ano de referência	Referência institucional
1980	IPEA
1982	IPEA
1983	IPEA
1984	IPEA
1985	IPEA
1987	IPEA
1988	INPES/IPLAN
1989	INPES/IPLAN

Ano de referência	Referência institucional
1990	IPEA
1991	Diretoria técnica
1992	IPEA
1995/96/97/98	IPEA
1997	Diretoria de Pesquisa*
1998	Diretoria de Pesquisa
1998	Diretoria de Administração e Finanças
1999	Diretoria de Estudos Macroeconômicos*

Ano de referência	Referência institucional
2000	Diretoria de Estudos Macroeconômicos*
2001	Diretoria de Estudos Macroeconômicos
2002	Diretoria de Estudos Macroeconômicos

*Denominações atribuídas à unidade do IPEA na cidade do Rio de Janeiro

Anexo IV - Presidentes

	Presidente da República	Ministro do Planejamento	Ministro da Fazenda	Presidente do IPEA
1964	Humberto de Alencar Castello Branco	Roberto de Oliveira Campos	Octávio Gouvêa de Bulhões	Vitor da Silva Alves Filho
1965	Humberto de Alencar Castello Branco	Roberto de Oliveira Campos	Octávio Gouvêa de Bulhões	João Paulo dos Reis Velloso
1967	Artur da Costa e Silva	Hélio Marcos Pena Beltrão	Antônio Delfim Netto	João Paulo dos Reis Velloso
1970	Emílio Garrastazu Médici	João Paulo dos Reis Velloso	Antônio Delfim Netto	Marcos Pereira Viana
1971		João Paulo dos Reis Velloso	Antônio Delfim Netto	Mário Cláudio da Costa Braga/Henrique Flanzer
1975	Ernesto Geisel	João Paulo dos Reis Velloso	Mário Henrique Simonsen	Élcio Costa Couto
1979	João Batista de Oliveira Figueiredo	Mário Henrique Simonsen/ Antonio Delfim Neto	Karl Heinz Rischbieter	Marcos Amorim Neto
1980	João Batista de Oliveira Figueiredo	Antonio Delfim Neto	Ernani Galvêas	José Flávio Pécora
1985	José Sarney	João Sayad	Francisco Osvaldo Neves Dornelles/ Dilson Domingos Funaro	Andrea Sandro Calabi
1986	José Sarney	João Sayad	Dilson Domingos Funaro	Henri Phillippe Reichstul
1987	José Sarney	Aníbal Teixeira de Souza	Luiz Carlos Bresser Pereira	Michal Gartenkraut

	Presidente da República	Ministro do Planejamento	Ministro da Fazenda	Presidente do IPEA
1988	José Sarney	João Batista de Abreu	Mailson Ferreira da Nóbrega	Ricardo Luis Santiago
1990	Fernando Collor de Mello	Ministério da Economia Zélia Cardoso de Mello		Antônio Kandir
1991	Fernando Collor de Mello	Ministério da Economia Márcio Moreira Marques		Roberto Brás Macedo
1992	Itamar Augusto Cautiero Franco	Paulo Roberto Haddad	Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho/ Paulo Roberto Haddad	Roberto Brás Macedo
1993	Itamar Augusto Cautiero Franco	Yeda Rorato Crusius/ Alexis Stepanenko	Eliseu Resende/ Fernando Henrique Cardoso	Lisio Fábio de Brasil Camargo/Antônio Nilson Carveiro Holanda/ Aspásia Brasileiro Alcântara Camargo
1994	Itamar Augusto Cautiero Franco	Benedito Claiton Veras de Alcântara	Rubens Ricupero/ Ciro Ferreira Gomes	Aspásia Brasileiro Alcântara Camargo
1995	Fernando Henrique Cardoso	José Serra	Pedro Sampaio Malan	Andrea Sandro Calabi
1996	Fernando Henrique Cardoso	Antônio Kandir	Pedro Sampaio Malan	Fernando Antônio Rezende da Silva
1998	Fernando Henrique Cardoso	Paulo de Tarso Almeida Paiva	Pedro Sampaio Malan	Fernando Antônio Rezende da Silva
1999	Fernando Henrique Cardoso	Pedro Parente	Pedro Sampaio Malan	Roberto Borges Martins
2002	Fernando Henrique Cardoso	Martus Tavares	Pedro Sampaio Malan	Roberto Borges Martins
2003	Fernando Henrique Cardoso	Guilherme Gomes Dias	Pedro Sampaio Malan	Roberto Borges Martins