

## UMA REFLEXÃO PESSOAL SOBRE A TRAJETÓRIA DO IPEA NOS ÚLTIMOS VINTE ANOS

Sergei Soares<sup>1</sup>

A primeira vez que trabalhei no Ipea foi em 1991. Trabalhei como estagiário, primeiro para o Ademar Sato e depois para a Anna Peliano. O instituto no qual entrei era muito diferente do Ipea de hoje. Havia tão poucos computadores que existia uma sala chamada “sala do computador”, na qual a pessoa que quisesse utilizá-lo agendava um horário. Os microdados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ainda não circulavam publicamente e apenas alguns poucos podiam usá-los. O costume era pedir “tabulações especiais”, que demoravam uma eternidade, mesmo para responder perguntas triviais.

Mas a diferença mais notável era na falta de perspectiva da Casa. Virou lugar comum no Ipea dizer que a Casa passa por uma crise de identidade, mas crise mesmo era o que eu vi quando primeiro pisei aqui. É importante se lembrar do contexto. O Ipea quase tinha sido extinto no início do governo Collor. Sobreviveu por pouco, em grande medida pelo empenho do Antonio Kandir. Fazia anos que não se contratava ninguém. Havia grupos que faziam trabalhos de alta qualidade, tanto em Brasília quanto no Rio, mas eram contra dificuldades consideráveis.

O maior problema, no entanto, era a profunda discórdia no que tange ao papel da Casa. É importante lembrar que o Ipea tinha passado boa parte das três décadas anteriores fazendo planejamento. Grande parte do que hoje é feito no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) era feito diretamente no prédio do Ipea. Mas as coisas tinham mudado muito desde a volta da democracia. O instituto que fazia planejamento diretamente estava gradualmente morrendo, e o instituto que fazia pesquisa para o planejamento estava crescendo. O grosso dessa transição foi feita durante a gestão do Fernando Rezende. Eu estive presente durante todo o período e posso dizer que a transição não foi nada indolor e sim assunto de debates, no mínimo acalorados. Foi uma transição muito difícil, que envolveu mudanças profundas na cultura da Casa, mas acho que hoje boa parte dela já foi feita. Sem dúvida, atualmente ainda há uma boa dose de discordância interna quanto ao tipo de pesquisa que devemos fazer, como devemos fazê-la, quão individual ou coletiva deve ser, e assim por diante. Mas não vejo ninguém defendendo que deveríamos passar a fazer o orçamento da União ou escrever o plano plurianual (PPA).

O que não mudou é a proximidade do Ipea com as políticas públicas. Desde nossa fundação, há cinquenta anos, até agora, a preocupação principal, ou melhor, a obsessão desta Casa tem sido com relação às políticas públicas. Antes fazíamos planejamento diretamente; hoje nossa pesquisa é feita justamente para subsidiar o desenho de políticas públicas. É para isso que existimos e, enquanto existirmos, é para isso que existiremos.

O Ipea que existe hoje é muito diferente, também em outros aspectos, da instituição na qual entrei como estagiário há 22 anos. A revolução das tecnologias da informação chegou ao Ipea com muita força. Além de todos terem computadores – coisa evidentemente comum em qualquer órgão

---

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa e presidente do Ipea.

público hoje em dia –, temos uma infraestrutura em termos de servidores invejável. Podemos rodar bancos de dados, de tamanho considerável, como poucas outras instituições.

Há nesse campo também desafios. Por exemplo, hoje os microdados do IBGE são rodados em universidades no Brasil e no exterior, em consultorias econômicas, em instituições estaduais de pesquisa, tanto quanto no Ipea. Para nos mantermos relevantes nesse nicho, precisamos estar sempre na ponta em termos metodológicos e em termos da aplicabilidade das nossas análises.

Tão importante quanto as melhorias citadas acima é o fato de termos aberto nosso leque temático. Hoje, o Ipea pesquisa inúmeras áreas que antes não passavam pelo nosso radar. Por exemplo, com o Roberto Martins, passamos a trabalhar as áreas de desigualdades raciais e de gênero, além de outros temas, como a criminalidade; com o Glauco Arbix, passamos a trabalhar fortemente a área de inovação e produtividade; e com o Marcio Pochmann, passamos a trabalhar a área de instituições e voltamos a ter uma diretoria internacional.

Quero ressaltar a importância da pesquisa sobre instituições. Com a volta da democracia, a importância das instituições para nosso desenvolvimento tem ficado cada vez mais patente. O Daron Acemogulou, que tem popularizado a importância das instituições (principalmente entre os economistas), coloca que existem instituições inclusivas (pró-desenvolvimento) e extrativas (anti-desenvolvimento). Eu acho que é bem mais complexo, uma vez que as instituições são mutáveis e dependem do contexto. Uma instituição pode ser pró-desenvolvimento e, com mudanças no contexto econômico e social, se tornar anti-desenvolvimento sem que ela mesma se modifique. Por isso o estudo das nossas instituições democráticas é um tema tão mutável e relevante quanto o estudo, por exemplo, do mercado de trabalho. Além disso, é um tema no qual o Ipea tem, hoje, grandes vantagens comparativas.

Como havia relativamente pouco trabalho sobre instituições usando a caixa de ferramentas “tipo Ipea” – uma caixa de ferramentas fortemente baseada em estudo empírico, seja quantitativo ou qualitativo, de casos reais –, a vantagem do Ipea ao ocupar esta posição foi imensa. Hoje é uma das áreas em que nossa produção é mais visível e influencia mais as políticas públicas.

Voltando como vejo o Ipea hoje, acredito que a definição de nossa missão – produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria para subsidiar políticas públicas ou algo próximo disso – é algo relativamente consensual dentro da Casa. É claro que no Ipea nós adoramos um dissenso e achamos nossos consensos pouco interessantes, então se alguém participar de rodas de conversa no instituto vai achar, provavelmente, que não temos nada em comum. Eu, porém, acho que nossa missão, pelo menos nas grandes linhas, é hoje relativamente consensual na Casa.

Temos, no entanto, grandes desafios pela frente. Como subsidiar políticas públicas mediante pesquisa de qualidade, por exemplo, ainda deixa muito espaço para dissenso. Questões como: se devemos trabalhar essencialmente “em silêncio” para o governo ou se devemos valorizar também nossa relação com a mídia; se devemos incentivar a criatividade do trabalho individual e em pequenos grupos ou se devemos buscar grandes projetos agregadores; e se ter sucesso no mundo acadêmico é fundamental para a boa pesquisa para assessoria ou se a pesquisa para o planejamento é tão diferente da pesquisa acadêmica que publicar em revistas com altas notas no Capes Qualis ou ter trabalhos aceitos para ANPEC ou ANPOCS devem ser indicadores de pouco valor são dimensões difíceis, em que há muito pouco consenso. Eu, particularmente, tenho minha opinião sobre cada destes temas, mas na Casa há muito mais dissenso que convergência.

---

Não creio que vamos ter respostas consensuadas em pouco tempo para nenhuma das perguntas acima e é fundamental saber se estamos ou não tendo sucesso em lidar com esses temas no dia a dia. Temos que ter algum tipo de termômetro para nos dizer se nossa instituição, que o país banca a um custo nada trivial, justifica sua existência.

Dada a missão do Ipea, a pergunta fundamental é em que medida os gestores de política públicas levam em conta nossas pesquisas na hora de decidir o que e como fazer. Toda minha experiência mostra que isso é extremamente variável. Depende muito do contexto e, principalmente, das relações de confiança que existem entre os grupos de pesquisa do Ipea e os que fazem a gestão de cada política. A construção de relações de confiança é fundamental para que nossas análises se transformem em políticas públicas. Uma pesquisa de ótima qualidade pode ficar acumulando pó em alguma prateleira se não houver um bom relacionamento entre o pesquisador (ou alguém que o represente) e os gestores da política estudada. Hoje, temos inserção em inúmeros ministérios, em alguns casos o diálogo é realmente muito próximo e, principalmente, feito com base em pesquisas de alto nível.

Mas essas relações de confiança demoram muito para serem construídas. A marca Ipea tem grande valor, mas não substitui anos de trabalho conjunto entre nossos pesquisadores e os gestores em diversos órgãos da Esplanada e até de governos subnacionais. O personograma é a chave do organograma.

Por outro lado, não podemos ter uma personalização total da relação entre Ipea e gestores de políticas. Já vimos casos na nossa instituição de anos de relações Ipea-gestores serem perdidos com aposentadoria de pesquisadores-chave; já vimos casos de pesquisadores defendendo território e impedindo a atuação de outros junto a “seus” ministérios; e já vimos novos pesquisadores interpondo, de modo pouco cuidadoso, relações que antigos demoraram anos para construir. Não vejo uma fórmula fácil para gerir essa relação.

Felizmente, de um jeito ou de outro está funcionando, pelo menos parcialmente. Hoje temos relações próximas com inúmeros ministérios e com alguns governos subnacionais. Há algumas políticas públicas que foram inteiramente desenhadas dentro do Ipea (existem até casos nos quais a lei que instituiu a política foi escrita aqui) e há ainda mais políticas públicas que foram construídas mediante um diálogo profundo entre nossos pesquisadores e os gestores dessas políticas. Então, respondendo minha própria pergunta de modo tentativo, acredito sim que temos um termômetro que mede se nossa existência é justificada e acredito que ela é plenamente justificada.

Quais são os principais desafios que vejo para o futuro?

Um desafio é, em certo sentido, fazer mais do mesmo. Precisamos estar presentes no desenho, no acompanhamento e na avaliação de cada vez mais políticas públicas. O processo de ampliação do leque de atuação do Ipea, que tem sido tão virtuoso até agora, precisa continuar. Ao mesmo tempo, precisamos aprimorar continuamente nosso controle de qualidade para que nossa produção e a assessoria que prestamos estejam embasadas no mais alto rigor técnico. Por isso é importante ir aos encontros científicos; por isso é importante publicar em revistas acadêmicas; por isso é importante fazer pós-graduação.

Um segundo desafio é caminhar lentamente na direção da institucionalização da assessoria. O personograma é fundamental e vai sempre existir, mas precisamos criar mecanismos que limitem

---

os excessos que dele decorrem. Não devemos ter “donos da área”; não devemos ter transições abruptas do diálogo com os gestores; não devemos ter mais que um grupo de pesquisadores fazendo assessoria sobre o mesmo tema sem coordenação entre eles. Ao criar estes mecanismos, devemos tomar cuidado para não jogar o bebê fora com a água suja do banho: temos excelentes áreas de assessoria nas quais o personograma é fundamental e não podemos jamais deixar de prestar assessoria, ou prestar assessoria de forma ruim, em decorrência de um desejo de institucionalizá-la.

Há o desafio eterno da gestão. O Ipea enfrenta fortes limitações nesta área devido à falta de concurso para a área-meio. O ritmo das aposentadorias está frenético e em breve não teremos mais nenhum servidor em várias áreas-chave. Temos tentado enfrentar parte desse desafio mediante sistemas melhores, tais como o Ipea Projetos, mas precisamos de pessoas também para gerir sistemas.

Por fim, vejo um forte desafio metodológico. O Ipea precisa sempre estar explorando novos meios de fazer as coisas. Fico muito feliz que temos dado alguns passos nessa direção com o curso de cenários e o trabalho com complexidade, mas foram apenas passos em um caminho que precisamos trilhar. Somos bons em econometria? Somos. Sabemos fazer avaliação? Sabemos. Sabemos fazer desenho de políticas? Também. Mas o conhecimento caminha e não podemos deixar de caminhar junto. Por mais que devemos fazer mais do mesmo, não podemos nos contentar em fazer apenas mais do mesmo. Precisamos sempre estar testando novos métodos e olhando em direção a novos horizontes. Para isso o Ipea foi criado e para isso ainda existimos.