

RESUMO

Realiza-se aqui um estudo sobre a formação de um específico segmento das elites político-administrativas no Brasil, os economistas. Assim, são caracterizadas as instituições acadêmicas de formação desse grupo, abordando suas orientações teórico-metodológicas e suas relações com organismos governamentais e empresas privadas. E, ainda, os órgãos de pesquisa aplicada e de planejamento econômico, nos quais aqueles profissionais puderam desenvolver sua competência prática, obtendo visibilidade na sociedade e legitimidade como elites dirigentes.

PALAVRAS-CHAVES

Elites político-administrativas; Formação acadêmica e prática; Legitimidade política.

ABSTRACT

This research analyses the process of academic and practical formation of a particular group of political elite in Brazil, the economists. So, one characterizes the graduate programs of economics, in terms of their theoretical approach, their relationships with the government and private enterprises. The study also takes into account the role played by the applied research and economic planning agencies in the process of legitimation of the economists as ruling elites in Brazil.

KEY WORDS

Bureaucratic elites; Academic and practical formation; Political legitimation.

SUMÁRIO

I. Introdução	3
II. Parte I: A formação das elites dirigentes: os centros de pós-graduação em economia.	8
III. Parte II: As instituições de pesquisa aplicada	19
1. Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (IBRE-FGV)	20
2. Instituto de Planejamento Econômico e Social da Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República (IPEA/SEPLAN)	27
3. Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo (IPE/FIPE/FEA/USP)	35
IV. Considerações finais	39
V. Bibliografia	41
1. Referências	41
2. Textos sobre as instituições de pesquisa	42

FORMAÇÃO DE ELITES DIRIGENTES NO BRASIL: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO E PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Maria Rita Loureiro

I. INTRODUÇÃO

Os estudos sobre elites políticas tradicionalmente analisam suas formas de atuação, suas relações internas e com os governados (ênfatizando os vínculos contidos no par elites x massas), o grau de autonomia com relação aos grupos econômicos, suas origens históricas, etc. (ver, a respeito, além das obras clássicas de Pareto, Mosca e Michels, o trabalho de Bottomore, 1965 e, mais recentemente, o de Bobbio, 1982). No Brasil, os estudos sobre elites políticas não são numerosos e centram-se, em geral, em certos segmentos, tais como as elites militares, parlamentares, burocráticas, e, geralmente, enfatizam suas estratégias de poder e relações com demais segmentos dirigentes. Os principais títulos nessa área são os de Stepan (1975 e 1986), Carvalho (1986), Coelho (1985), Goes e Camargo (1984), Nunes (1978), Schneider (1991), Gouvea (1994).

O presente trabalho procura examinar uma dimensão ainda pouco desenvolvida nos estudos sobre elites político-administrativas no Brasil, ou seja, o processo de sua formação acadêmica e prática no interior dos organismos governamentais e não-governamentais de planejamento econômico e de pesquisa aplicada. Ele se insere em um estudo mais amplo que venho desenvolvendo sobre os economistas como elites dirigentes no Brasil e no qual procuro analisar sua constituição histórica, seus vínculos com outros segmentos das elites políticas e, ainda, suas relações com as instituições acadêmicas.

Na parte relativa aos centros de pós-graduação em economia constituídos no País, a partir de 1964, procura-se identificar, em termos quantitativos, as orientações teórico-metodológicas aí vigorantes, bem como a adesão maior ou menor de cada um deles ao *mainstream* vigente nos meios científicos internacionais (aquilo que se denomina modelo *hard science*). A importância deste estudo justifica-se não só porque essas orientações diferenciam internamente os grupos de economistas, mas, sobretudo, porque têm implicações em suas práticas políticas como dirigentes de organismos governamentais. Como se sabe, a adesão ao *mainstream* neoclássico (ou ao modelo *hard science*) tem gerado a incorporação ideológica e prática de políticas neoliberais por parte de vários grupos de economistas e, em contrapartida, a não-adesão tem resultado na rejeição, por parte de outros grupos, do neoliberalismo e das políticas econômicas daí decorrentes.

Analisa-se, ainda, neste texto, os órgãos de pesquisa aplicada e de planejamento econômico, como o IBRE (Instituto Brasileiro de Economia), da Fundação Getúlio Vargas, o IPEA (Instituto de Planejamento Econômico e Social), do Ministério do Planejamento, e a FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas), da Universidade de São Paulo. Dentre as instituições governamentais e não-governamentais de pesquisa econômica, essas três foram escolhidas porque constituíram, ao longo de várias décadas, espaços importantes nos quais os economistas desenvolveram sua competência prática, transformando as ferramentas e modelos teóricos, adquiridos nos meios universitários, em diagnósticos sobre setores específicos (aí incluindo a produção de estatísticas e índices econômicos) e em subsídios ou propostas de políticas econômicas. Além de contribuírem com a formação da competência técnica do economista, em alguns momentos, mais até dos que os próprios cursos universitários, os institutos de pesquisa econômica aplicada desempenharam, ainda, um papel crucial: eles permitiram, de forma direta ou indireta, a produção da visibilidade dos economistas fora dos meios acadêmicos e enquanto interlocutores políticos, através da discussão (ou tradução) na imprensa do significado dos indicadores econômicos produzidos e suas eventuais repercussões sobre a economia. Basta observar que, quase diariamente, aparecem nas primeiras páginas dos jornais os índices produzidos pela FIPE de São Paulo ou pela FGV do Rio de Janeiro, bem como as análises daí decorrentes efetuadas por seus respectivos diretores-economistas. Ainda que em menor intensidade, também aparecem na imprensa,

divulgando sua imagem e de seus economistas, os estudos ou debates elaborados pelo IPEA sobre determinados assuntos polêmicos das políticas econômicas e sociais do governo.

Em suma, o objeto deste estudo - formação das elites dirigentes - será concretizado através do conjunto das análises referentes às orientações predominantes nos centros de pós-graduação, responsáveis pela sua formação e reprodução, e aos centros de pesquisa aplicada, onde elas desenvolvem sua competência prática e se preparam para assumir postos de direção no governo.

Dentre as várias instituições governamentais e não-governamentais de pesquisa aplicada, essas três foram escolhidas porque constituíram, ao longo das últimas décadas, espaços importantes nos quais os economistas desenvolveram sua competência prática, transformando as ferramentas e os modelos teóricos adquiridos nas universidades em diagnósticos sobre áreas econômicas específicas (aí incluindo a produção de estatísticas e índices) e em subsídios ou propostas de políticas econômicas.

Contribuindo com a formação da competência técnica do economista, em alguns momentos, mais até do que os próprios cursos universitários, os institutos de pesquisa econômica aplicada tornaram-se verdadeiros *think tanks*. Pode-se definir como *think tank* a organização independente, engajada em pesquisa multidisciplinar, que objetiva influenciar as políticas públicas (James, 1993:492). Se a independência com relação ao governo é imprescindível nesse tipo de organização, suas atividades, entretanto, estão voltadas necessariamente para as demandas concretas das políticas governamentais. Suas pesquisas distinguem-se das acadêmicas no sentido estrito, na medida em que combinam preocupações práticas com abordagem reflexiva e perfil amplo. Nesse sentido, os *think tanks* acabam funcionando como intermediários entre o mundo acadêmico e o governo, como se verá nos três casos analisados a seguir. (1).

Embora essas organizações independentes envolvidas em pesquisas tenham tido proliferação mais intensa nos Estados Unidos, elas são igualmente importantes em outros países, nos quais desempenham papel de destaque nos debates de políticas econômicas alternativas, oferecem argumentos consistentes tecnicamente para os grupos de oposição

1. Os bancos públicos de desenvolvimento econômico como o BNDE, o Banco do Nordeste e aqueles criados em outros estados da federação, como no Paraná, Minas Gerais etc. funcionaram também como *think tanks* e escolas de formação de quadros para o governo na área de planejamento econômico e desenvolvimento de projetos de investimentos. Ver a respeito do BNDE, o texto de Martins, 1984. Para o caso do Banco do Nordeste, entrevista que efetuei com o economista

aos governos e preparam seus quadros para assumirem postos nas futuras administrações, como ocorreu na Inglaterra de Margareth Thatcher (James, 1993) e no Chile de Pinochet (Silva, 1991). Analisando as razões da existência de grande número de *think tanks* nos Estados Unidos - mais de uma centena, só em Washington -, James (1993) explica que, nesse país, o recrutamento de quadros para o governo baseado no chamado *spoil system* é menos auto-suficiente, se comparado aos padrões vigorantes em outros como a Inglaterra, França ou Japão, onde o corpo de burocratas permanentes é praticamente único na condução das políticas públicas. Em outras palavras, o revezamento, em todo novo governo dos Estados Unidos, gerado pelas nomeações políticas de grande parte dos quadros do alto escalão, acaba criando a necessidade de o Executivo recorrer a um círculo mais extenso e extrovertido de assessores para as diversas políticas públicas. No Brasil, como se sabe, o recurso a especialistas externos, nomeados para os altos postos governamentais, ocorre especialmente na área de gestão macroeconômica. Daí a importância dos vínculos com as universidades e, mais particularmente, com os institutos de pesquisa econômica aplicada.

Além disso, os *think tanks* no Brasil, como os institutos de pesquisa aqui analisados, desempenharam ainda outro papel crucial: eles permitiram, de forma direta ou indireta, a produção da visibilidade dos economistas fora dos meios acadêmicos e sua legitimidade enquanto interlocutores políticos. Isso se deu através da discussão (ou tradução) na imprensa do significado dos indicadores econômicos produzidos e suas eventuais repercussões sobre a economia. Basta observar que, quase diariamente, aparecem nas primeiras páginas dos jornais os índices produzidos pela FINE de São Paulo ou pela FGV do Rio de Janeiro, bem como as análises e implicações efetuadas por seus respectivos diretores-economistas. Ainda que em menor intensidade, também aparecem na imprensa, divulgando sua imagem e de seus economistas, os estudos ou debates elaborados pelo IPEA acerca de assuntos polêmicos contidos nas políticas econômicas e sociais do governo.

A noção de legitimidade é entendida aqui como o reconhecimento (pelos meios políticos, pela mídia e pela sociedade mais ampla) do economista como ator político e de sua competência em gerar soluções para os problemas econômicos do País. Cabe observar que este não é um processo natural ou automático decorrente da consolidação da

profissão ou mesmo da expansão de práticas de intervenção e regulação do Estado na economia. Os casos de países como a França e o Japão, nos quais as políticas econômicas são conduzidas por burocratas generalistas sem qualquer formação específica em matéria econômica, reforçam essa afirmação. Supõe-se aqui, ao contrário, que o processo que permitiu, em países como o Brasil, a emergência dos economistas como interlocutores políticos de relevo e mesmo sua ascensão à condição de segmento importante das elites dirigentes está relacionado não só a condições políticas e estruturas administrativas específicas mas igualmente a trabalho de construção institucional realizado ao longo de várias décadas por inúmeras pessoas, grupos e instituições acadêmicas e governamentais (Loureiro, 1996). É nessa perspectiva que se insere o presente trabalho.

Em suma, considerando que as instituições desempenham papel fundamental na estruturação das relações econômicas e políticas, moldando as ações de indivíduos e grupos e determinando seus resultados concretos, o presente estudo procura mostrar que os institutos de pesquisa aplicada contribuíram para o desenvolvimento da competência prática dos economistas, para sua transformação em interlocutores políticos e tornaram-se, assim, espaços sociais nos quais esses profissionais se prepararam para assumir postos de destaque no governo.

O texto a seguir compõe-se de duas partes principais: na primeira, analisam-se os centros de pós-graduação e, na segunda, as instituições de pesquisa aplicada. Os dados que serviram de base para as análises efetuadas na primeira parte foram coletados em fontes secundárias, constituídas pelo trabalho de Franco (1992) e anais da ANPEC (Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia) e os relativos à segunda parte foram levantados através de entrevistas com vários membros das diversas instituições analisadas, documentos oficiais ou estudos efetuados sobre elas e inclusive, para o caso do IPEA, depoimentos gravados em vídeo com vários de seus mentores, dirigentes e funcionários, por ocasião das comemorações de seus 25 anos.¹

¹Foram entrevistados sobre o IBRE: Julian Chacel, Moacir Fioravante, Paulo Cysne e Salomão Quadros. Sobre o IPEA: João Paulo dos Reis Velloso, Aníbal Villela, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, Claudio Considera, Antonio Nilson Holanda, Sonia Rocha, Maurício Galinkin, Luis Eduardo Castelo e William de Oliveira. Sobre a FIPE: Juarez Rizzieri e Ana Maria Bianchi. Com relação ao vídeo comemorativo dos 25 anos do IPEA, foram analisados os seguintes depoimentos: Delfim Netto, Reis Velloso, Dorotheia Werneck, Mário Henrique Simonsen, Maria da Conceição Tavares, João Sayad e Aníbal Villela.

II. PARTE I - A FORMAÇÃO DAS ELITES DIRIGENTES: OS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Como já se indicou (Loureiro, 1992), a formação dos quadros de gestão econômica, até os anos 40 e 50, fazia-se predominantemente em organismos do governo, “as chamadas escolas práticas de saber econômico”, tais como o Conselho Federal de Comércio Exterior, a SUMOC, o BNDE, em agências internacionais, como a CEPAL, e ainda em centros de pesquisas econômicas aplicadas como o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas. Até essa época, as escolas de economia caracterizavam-se, em geral, por um ensino de má qualidade e pouco adequado às demandas do mercado de trabalho.

A partir de meados dos anos 60, a expansão de postos para os economistas nos três níveis de governo, especialmente nas agências de planejamento e desenvolvimento econômico, criadas na época, tornou mais clara a situação de crise e de deficiência do sistema de ensino acadêmico e gerou várias propostas de reformulação dos cursos e dos currículos. A Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo (FEA/USP), por exemplo, passou por intenso processo de reforma curricular nesse período. Atentos às novas demandas para atividades de planejamento econômico que assumiam importância crescente no governo de São Paulo, os professores dessa faculdade, em particular Delfim Netto, um dos principais mentores da mudança, procuravam se insurgir “contra a hipertrofia das cadeiras subsidiárias à custa da atrofia das cadeiras fundamentais”. Assim, foi proposta na reforma, iniciada em 1960 e completada em 1964, nova orientação a ser dada ao curso, enfatizando a matemática e os estudos de teoria econômica (Pinho, 1981:48).

Na verdade, a crise vivida pela FEA/USP, que levou às propostas de reformulação curricular e à reorientação do curso para uma linha mais técnico-profissionalizante, expressa uma crise mais geral que atinge o conjunto dos cursos de economia do País nos anos 60. Ao lado da expansão crescente do número de cursos e de formados em economia, verifica-se a má qualidade do ensino e sua pouca adequação ao mercado de trabalho. Como mostrou Castro, em estudo realizado no final dos anos 60, “o mercado para o economista é assaz restrito e está praticamente saturado já há algum tempo (...) e

tem sido falsamente definido como incluindo atividades que a rigor seriam típicas do administrador de empresas” (Castro,1970:176) .

Também efetuou diagnóstico sombrio para a economia o seminário realizado em Itaipava, Rio de Janeiro, em dezembro de 1966, que reuniu um grupo de professores e responsáveis pelas instituições mais importantes de ensino de economia do País, tais como Delfim Netto, Mário Henrique Simonsen, João Paulo dos Reis Velloso, Isaac Kerstenetzky, Julian Chacel, Maria da Conceição Tavares e outros.

“O ensino da economia nas universidades brasileiras é tão superabundante em quantidade quanto deficiente em qualidade (...) A proliferação de faculdades naturalmente provocou a deterioração qualitativa do ensino. O número de professores de Economia que podem intitular-se como tal é incrivelmente menor, no Brasil, do que os necessários a todas essas faculdades. A consequência é um ensino extremamente heterogêneo numas poucas faculdades, mas péssimo na maioria delas. Algumas escolas desviam o centro de suas atenções para o ensino de Direito e Contabilidade, onde é mais fácil encontrar bons professores; isso constitui uma distorção, mas resta a vantagem de se dar ao estudante um instrumento útil à sua vida prática. A maioria, porém, nem isso consegue, especializando-se na divulgação de idéias vagas.” (Simonsen, 1966:19-20)

Frente a essa situação, os participantes do seminário de Itaipava sugerem, para a melhoria da qualidade de ensino, o fechamento de algumas escolas e a transformação de outras em escolas de administração de empresas, já que a maioria dos economistas exercia, em suas atividades profissionais, o trabalho de administradores, e não de economistas propriamente dito. E, o que é mais importante, propõem a renovação dos quadros de professores, através da implantação de programas de pós-graduação no País e o envio de estudantes e docentes para doutorado no Exterior.

Assim, a partir dos anos 70, os cursos universitários tornaram-se a via principal de formação de economistas e de quadros dirigentes na área econômica, concentrando-se, sobretudo, nas faculdades de economia e, em particular, nos cursos de pós-graduação.

Em outras palavras, os cursos de pós-graduação transformaram-se, nas últimas décadas, no caminho privilegiado para o acesso aos postos de gestão econômica por parte de engenheiros, advogados e estudantes que fizeram a graduação em economia.

Com a reforma educacional realizada pelo governo militar em 1968, o sistema de ensino superior no Brasil sofreu modificações substanciais. Além da criação de novos cursos, os contingentes universitários cresceram enormemente, passando de menos de 100 mil, em 1960, para mais de 1 milhão e meio, nos anos 90. A rede privada de escolas de nível superior expandiu-se e o sistema de cátedras vitalícias foi substituído pelo modelo americano de departamentos de ensino. E, ainda, foi implantado o sistema nacional de pós-graduação que, apesar das inúmeras limitações indicadas nos estudos e avaliações do MEC, conseguiu desenvolver a competência científica no País. Apoiados pelos organismos governamentais, tais como CAPES, CNPq, FAPESP, etc., os cursos de pós-graduação cresceram bastante, passando de 125 para 1.324 entre 1969 e 1989, conforme estatísticas oficiais do Ministério da Educação.

Na área de Economia, existem, atualmente, 15 centros de pós-graduação que recebem, em seu conjunto, a média de mais de 500 candidatos por ano para o concurso nacional de seleção para o curso de mestrado, coordenado pela ANPEC (Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia). Dentre eles, os mais importantes são: no Rio de Janeiro, a Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getulio Vargas (EPGE/FGV), o curso da Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ) e o da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e, em São Paulo, o curso da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e o do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP).

Analisa-se a seguir o conjunto desses centros de pós-graduação em economia no Brasil, procurando estabelecer, a partir de análise quantitativa, algumas características mais gerais das orientações teórico-metodológicas que os particularizam. Essa análise terá como base as informações apresentadas em Franco (1992) a respeito das disciplinas oferecidas nos centros ligados à ANPEC e, como referência teórica, as tipologias de modelos de ciência desenvolvidas por Arida (1991). Identificando os modelos “*soft*” (europeu) e “*hard science*” (americano) como tipos ideais de aprendizado de teoria

econômica, aquele autor indica que o principal traço distintivo desses modelos está na maneira como os profissionais de economia encaram a resolução das controvérsias, particularmente as controvérsias teóricas da disciplina.² O conceito de resolução de controvérsias é enunciado de modo a ressaltar o aspecto comunicativo do processo, sendo que uma controvérsia é resolvida quando os seus participantes percebem que ela terminou.

No modelo “*hard science*” os profissionais aceitam que as controvérsias sejam superadas positivamente, fazendo com que o estado atual da ciência represente um resumo de todas as verdades científicas, ou seja, dando sentido à expressão “fronteira do conhecimento”. Segundo Arida:

“A noção de fronteira do conhecimento nos é familiarmente transmitida das ciências exatas. O físico em processo de aprendizado não precisa aprender a história da física; basta-lhe apreender o estado atual de sua disciplina para contribuir efetivamente ao conhecimento. O passado de sua disciplina sobrevive através de nomes dos cientistas homenageados por descobertas; mas à parte estas homenagens sentimentais, de tão grande peso na visão de mundo do cientista, o passado não desempenha nenhum papel.” (Arida, 1991, pág. 5)³

Já o modelo “*soft science*” baseia-se na “não-resolução” das controvérsias ou ainda numa versão mais radical na resolução “negativa” das controvérsias.⁴ Quando compara os dois modelos, Arida constata a existência de um dilema. No modelo *hard*, a história do pensamento é praticada como história intelectual, e tal investigação é conduzida por

²O papel das controvérsias no argumento de Arida é central: “A evolução da ciência econômica é pontilhada, como é o desenvolvimento de qualquer ciência, por controvérsias. Pouco importa aqui sua origem; importa saber seu modo de resolução.” (Arida, 1991:11)

³ Arida associa, ainda, a noção de fronteira do conhecimento à metodologia falsificacionista, que propugna o teste empírico como instrumento último na resolução de controvérsias. Deste modo, a fronteira do conhecimento econômico seria válida como “resumo das verdades da disciplina” caso fosse resultado da confrontação de teorias com os testes realizados sobre uma base empírica consensual.

⁴ O conceito importante para a organização do modelo é o de incomensurabilidade, embora não explicitado em Arida (1991). As matrizes básicas, ou doutrinas econômicas, seriam incomensuráveis por representarem visões abrangentes da economia, não sendo possível reformular os problemas como colocados por uma matriz nos termos da outra, preservando o sentido original da formulação. Note-se que não se trata apenas de uma discussão sobre os significados dos termos em questão, mas da extensão dos próprios significantes.

especialistas em uma atividade que tem pouco prestígio quando comparada à tarefa de fazer avançar a fronteira. No modelo *soft*, a história da disciplina goza de *status* privilegiado, sendo mesmo confundida com a própria teoria econômica. O retorno aos clássicos é parte de um esforço permanente de resgate das contribuições não-assimiladas ao estado atual da Economia. Quanto maior o descontentamento dos praticantes do modelo com o estado atual, maior seria o empenho no resgate heurístico das contribuições dos economistas do passado.

A partir dessas considerações, procurar-se-á caracterizar empiricamente a adesão dos centros de pós-graduação a um ou outro modelo, empregando-se as informações relativas às disciplinas oferecidas e suas respectivas bibliografias, à origem nacional e à idade média dos textos. Assim, para os centros com maior adesão ao modelo *hard*, mais clara deve ser a articulação das disciplinas em relação ao núcleo teórico (Macro, Micro e Econometria), mais facilmente o ensino desse núcleo estará organizado baseando-se em manuais recentes que expõem ao aluno a “fronteira do conhecimento” e ainda maior será a concentração de trabalhos de origem norte-americana, visto que a corrente principal de Economia encontra seu maior vigor naquele país.

Por outro lado, os centros mais próximos do modelo *soft* devem apresentar uma maior dispersão de disciplinas do núcleo teórico básico, menor será o emprego de manuais recentes, refletindo o descontentamento com a fronteira do conhecimento, maior o número de referências a textos “clássicos” e há diversidade de referências de outras nacionalidades que não as norte-americanas. Vejamos, então, o que a análise empírica é capaz de revelar.

A primeira forma de avaliar a adesão a um modelo ou outro pode ser feita através da organização das disciplinas dos cursos de pós-graduação. Partindo do levantamento feito por Franco (1992), procurou-se estabelecer um *continuum* de centros com maior ou menor adesão ao *mainstream* ou ao modelo *hard science*, através da bibliografia de cada uma de suas disciplinas classificadas segundo dois critérios: referências a textos de teoria e métodos quantitativos e referências a textos de história econômica, história do pensamento e economia política. Os resultados da classificação são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 - Balanço Quantitativo da Bibliografia de Disciplinas Selecionadas

Programas	Textos				
	Abordagem				
	Teórica Metodológica				
	Teoria e Métodos Quantitativos		História Econômica, História do Pensamento Econômico, Economia Política		Total
		%		%	
EPGE-FGV	226	98,00	5	2,00	231
PUC-RJ	301	96,47	11	3,53	312
UFF	103	89,57	12	10,43	115
IPE-USP	258	88,05	35	11,95	293
FGV-SP	313	85,99	51	14,01	364
UNb	150	84,75	27	15,25	177
UFBa	69	80,23	17	19,77	86
PIMES	256	70,52	107	29,48	363
CAEN	195	64,14	109	35,86	304
UFRS	187	67,75	89	32,25	276
UNICAMP	266	55,00	220	45,00	486
IEI-RJ	268	44,97	328	55,03	596
CEDEPLAR	98	39,52	150	60,48	248

Fonte: Franco (1992).

A Tabela I apresenta os centros em ordem decrescente de referências em Teoria Econômica e Métodos Quantitativos. Chama a atenção, por exemplo, a pequena participação de textos referentes à teoria e métodos no IEI-RJ e CEDEPLAR, enquanto, na EPGE e PUC-RJ, essas referências representam a grande maioria da bibliografia, o que revela maior adesão ao *mainstream* e, conseqüentemente, à visão neoliberal quando se preparam para formular políticas econômicas.

Tabela 2 - Origem dos Textos da Bibliografia

Programa	Texto								
	Inglês		Português		Traduzido		Espanhol e Franc.		Total
		%		%		%		%	
IPE-USP	259	88,40	23	7,85	11	3,75	0	0,00	293
FGV-SP	300	82,42	34	9,34	22	6,04	8	2,20	364
PUC-RJ	245	78,53	35	11,22	16	5,13	16	5,13	312
UNb	138	77,97	11	6,21	17	9,60	11	6,21	177
UFF	75	65,22	10	8,70	20	17,39	10	8,70	115
PIMES	236	65,01	82	22,59	36	9,92	9	2,48	363
IEI-RJ	283	47,48	177	29,70	86	14,43	50	8,39	596
UFBa	26	30,23	15	17,44	33	38,37	12	13,95	86
CAEN	78	25,66	148	48,68	62	20,39	16	5,26	304
UFRS	65	23,55	96	34,78	102	36,96	13	4,71	276
CEDEPLAR	41	16,53	115	46,37	73	29,44	19	7,66	248

Fonte: Franco (1992).

Quanto à Tabela 2, ela indica os programas de pós-graduação em ordem decrescente com relação à participação da bibliografia de língua inglesa. A análise imediata que se pode fazer dessa tabela é que os centros com maior proporção da bibliografia em língua inglesa reconhecem a predominância da academia norte-americana e ao mesmo tempo exigem que seus alunos dominem tal idioma. Não se pode concluir que centros que recorrem a textos traduzidos também não aceitem o predomínio norte-americano. Por outro lado, podem-se destacar três centros que apresentam referências bibliográficas em espanhol e francês bem acima da média, UFBa, IEI-RJ e UFF. Tal participação pode ser indicativa da diversidade de formação dos professores ou da preferência por linhas alternativas de teoria econômica.

As três tabelas seguintes procuram avaliar o padrão das disciplinas correspondentes ao núcleo teórico e métodos quantitativos oferecidas nos vários centros de pós-graduação

apresentados em Franco (1992). A Tabela 3 reúne as disciplinas da área de Microeconomia, a Tabela 4, as disciplinas de Macroeconomia e a Tabela 5, as de Métodos Quantitativos.

Tabela 3 - Número e Idade Média (em anos) dos Textos

Disciplinas na Área de Microeconomia			
Instituição	Nº de Disciplinas	Nº Médio de Textos	Idade Média dos Textos
CAEN	1	13	(*)
EPGE-FGV	3	4	12,42
IEI-UFRJ	2	13	35,56
IPE-USP	3	32	26,47
FGV-SP	1	8	14,5
PUC-RJ	2	4	18,5 (**)
UFBa	1	10	18,1
UFF	1	24	15,67 (***)
UFRS	2	15	20,8
UnB	1	2	6
(*) - Não contém data das referências. (**) - Seis de oito referências não contém data. Média para apenas duas referências. (***) - Dezoito referências sem data. Média de seis referências.			

Fonte: Franco (1992).

Nota-se, pela Tabela 3, que os cursos da EPGE-FGV e o curso da UnB possuem o menor número de referências e as mais recentes, evidenciando maior adesão ao modelo *hard science*. São dignos de nota também o grande número de referências das disciplinas do IPE e UFF, que apresentam idade média mais elevada, e ainda a idade média superior a 35 anos nas referências dos cursos do IEI.

Tabela 4 - Número e Idade Média (em anos) dos Textos

Disciplinas de Macroeconomia			
Instituição	Nº de Disciplinas	Nº Médio de Textos por Disciplina	Idade Média dos Textos
CAEN	1	25	14,5
CEDEPLAR	2	30,5	14,61
EPGE-FGV	8	18,5	14,54
FGV-SP	5	45,6	13,25
IE-UNICAMP	2	48,5	18,16
IEI-UFRJ	1	25	10,59
IPE-USP	4	22,25	18,13
UFBa	1	36	13
UFRS	2	37,5	20,69
UFF	2	42	27,6
UnB	2	43,5	32,23
PIMES	(-)		

Fonte: Franco (1992).

Quando comparados às disciplinas da área de Microeconomia, observa-se que as disciplinas da área de Macro tendem a ter um maior número de referências e uma maior convergência de textos próxima à idade de 15 anos. As exceções ficam por conta das disciplinas da UFF e UnB que apresentam idade média mais próxima dos 30 anos. As disciplinas de Métodos Quantitativos apresentam quantidade menor de referências em padrões mais próximos às disciplinas de Microeconomia e idades acima de 15 anos e abaixo de 20 anos. O destaque é para os três cursos do IPE que apresentam grande número de referências e idade superior a 20 anos.

De uma maneira geral, a análise quantitativa nos oferece algumas indicações da adesão de uma instituição a um modelo ou outro. Dois elementos dificultam a análise meramente quantitativa, um primeiro é a existência da pluralidade dentro dos programas e outro é o efeito de gerações (com professores e cursos mais antigos), o que explica a idade elevada de algumas referências. Em outras palavras, poderia dizer-se que os cursos e suas respectivas bibliografias envelhecem junto com seus professores.

Tabela 5 - Número e Idade Média (em anos) dos Textos

Disciplinas de Métodos Quantitativos			
Instituição	Nº de Disciplinas	Nº Médio de Textos por Disciplina	Idade Média dos Textos
CAEN	2	13	(-)
CEDEPLAR	-		
EPGE-FGV	2	2	13,75
FGV-SP	3	7,7	17,95
IE -UNICAMP	1	10	16,1
IEI-UFRJ	1	2	13,33
IPE-USP	3	23,67	22,93
UFBa	1	3	19
UFRS	3	6	12,13
UFF	(-)		
UnB	2	12	19
PIMES	1	9	14,78

Fonte: Franco (1992).

Mesmo sabendo que uma análise qualitativa ofereceria uma visão mais acurada das orientações teórico-metodológicas presentes nos centros formadores das elites que vão dirigir as agências governamentais de gestão econômica, a análise quantitativa aqui efetuada permite, de toda forma, visualizar que não existe uma hegemonia dos modelos *hard science* entre os centros de pós-graduação em Economia no Brasil e, por inferência, uma adesão irrestrita a propostas denominadas neoliberais. Podem-se citar, como exemplo, algumas orientações divergentes adotadas por diferentes grupos de economistas que conduzem o Plano Real. Observa-se que a equipe ocupou inicialmente o Ministério do Planejamento, sob a direção de José Serra, cuja formação teórica origina-se no grupo cepalino, que discordava das orientações do grupo da PUC-RJ, sediado no Ministério da Fazenda e Banco Central. Isso produziu efeitos na gestão de várias políticas. Dentre elas, pode-se enumerar a relativa à abertura do mercado, que tem sofrido oscilações marcantes. O recuo ocorrido, a partir de abril de 1995, com a elevação do imposto para 70% sobre 109 produtos importados, incluindo automóveis e eletrodomésticos, deveu-se não só a pressões das montadoras estabelecidas no País, mas, sobretudo, à cisão no interior das agências governamentais encarregadas da gestão econômica. Como noticiou a imprensa, tal decisão, tomada pelo Ministro do Planejamento, José Serra, mais sensível às demandas da indústria nacional, se fez em oposição às próprias orientações do Ministro da Fazenda, Pedro Malan, mais atento aos princípios de liberalização dos mercados e às repercussões negativas nos meios internacionais.

As divergências de posições entre a Secretaria do Planejamento e a equipe sediada no Ministério da Fazenda/Banco Central podem ser vistas como o resultado de um conjunto de fatores que envolvem não só o apoio de grupos empresariais paulistas a Serra, sua maior sensibilidade às demandas do sistema político, já que é também parlamentar e homem de partido, mas inclusive diferentes paradigmas teóricos e ideológicos⁵. Não seria exagero afirmar que as medidas adotadas pelo Ministro do Planejamento para o setor industrial, em particular o automobilístico, revelam orientações que não estão muito distantes das antigas propostas cepalinas, às quais, como é bem-conhecido, o Ministro do Planejamento aderiu desde sua formação como economista em Santiago do

⁵ Com relação às ligações de José Serra com os grupos empresariais paulistas, podem-se lembrar aqui os dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, publicados na imprensa, relativos ao financiamento das campanhas em 1994 que o indicam como um dos candidatos de São Paulo que mais receberam recursos de setores industriais e financeiros (ver, a respeito, *Folha de S. Paulo*, 8.10.1995, Caderno Especial, Eleição S/A).

Chile, nos anos 60 e 70, e procurou difundir posteriormente no Brasil, enquanto professor e pesquisador na UNICAMP. Por outro lado, não é surpreendente que Pedro Malan e Gustavo Franco, antigos membros da PUC-RJ, formados predominantemente nos paradigmas teóricos neoclássicos, ativos participantes dos circuitos acadêmicos internacionais e de instituições como FMI e Banco Mundial, sintam “arrepios” diante dessas ações.

Cabe, por fim, tecer alguns comentários relativos às carreiras dos professores de três instituições de pós-graduação das quais puderam-se obter informações: EPGE/FGV, PUC-RJ e IPE/USP, num total de 51 currículos examinados. Procurando-se estabelecer os vínculos externos dos professores com os meios governamentais e empresariais, observa-se que, se as relações com as empresas privadas são mais tênues, sendo citadas apenas nos currículos dos professores da EPGE, o mesmo não ocorre com as agências governamentais. Em todos os três centros, há vários professores que indicaram em seus currículos passagens significativas em agências do governo federal ou estadual, em cargos de assessoria, em colegiados e ainda em postos de direção de órgãos públicos. Mesmo não tendo conseguido coletar os currículos dos professores de todos os centros, as indicações relativas a esses três, pela sua importância e localização em São Paulo e no Rio de Janeiro, permitem apontar que os meios acadêmicos de economia têm certamente ligações importantes com os círculos governamentais. As observações anteriores relativas ao cotejo entre as orientações teóricas presentes nos centros de pós-graduação e as políticas econômicas adotadas pelas diferentes equipes econômicas, bem como as que se seguem sobre as instituições de pesquisa aplicada, também ajudam a reforçar tal visão.

III. PARTE II - AS INSTITUIÇÕES DE PESQUISA APLICADA

A idéia que orienta esta parte do trabalho supõe que as instituições de pesquisa aplicada e de planejamento econômico representaram, em diferentes momentos históricos, papel crucial na formação prática do economista, na construção de sua visibilidade no seio da sociedade brasileira e de sua legitimidade como ator político.

As noções de visibilidade e de legitimidade são entendidas aqui como o reconhecimento (pelos meios políticos, mídia e sociedade mais ampla) do economista como ator político e de sua competência em gerar soluções para os problemas econômicos do País. Cabe observar que este não é um processo natural ou automático decorrente da consolidação da profissão ou mesmo da expansão de práticas de intervenção e regulação do Estado na economia, mas, ao contrário, é um processo construído ao longo do tempo por pessoas, grupos e instituições acadêmicas e governamentais. Para o reforço do argumento, basta citar os casos de países como a França e o Japão, nos quais as políticas econômicas são conduzidas por burocratas generalistas sem qualquer formação específica em matéria econômica.

1. INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (IBRE-FGV)

Em 1946, foi criado, dentro da Fundação Getulio Vargas (FGV), no Rio de Janeiro, um Núcleo de Economia que se transformou, em 1951, em Instituto Brasileiro de Economia (IBRE). Como se sabe, a FGV foi iniciativa de altos funcionários do primeiro Governo Vargas, ligados ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em especial, de seu Diretor-Geral, Simões Lopes, que se tornou presidente daquela instituição, fundada em 1944. O objetivo da FGV era a formação de quadros administrativos necessários à modernização do Estado. Entretanto, logo no início de suas atividades, estabeleceu-se uma correção de rumos, acrescentando à dimensão administrativa os estudos e investigações econômicos, que acabaram tornando-se seu carro-chefe.

Os mentores e dirigentes do IBRE, em suas primeiras décadas de existência, foram Eugênio Gudín e Otávio Gouveia de Bulhões, figuras de destaque nos meios governamentais, acadêmicos e empresariais da época, o que trouxe prestígio e reconhecimento imediato à instituição. Além de ministros da Fazenda, nos anos 50 e 60, Gudín e Bulhões haviam participado de reuniões internacionais, como a de Bretton Woods, que criou o FMI, de numerosas comissões econômicas governamentais no Brasil, encarregadas de elaborar diagnósticos e propostas de políticas para diferentes

áreas da economia, tinham ainda envolvimento com projetos universitários que visavam à criação de cursos de economia no Brasil e, freqüentemente, atuavam em conselhos de administração de numerosas empresas privadas nacionais e estrangeiras (ver, a respeito, Loureiro, 1996).

Dentre as atividades do IBRE, podem-se mencionar, como as mais relevantes, o trabalho de preparação do balanço de pagamentos, a construção do sistema de contas nacionais e a criação de índices econômicos. Essas atividades distinguiam-se pelo caráter pioneiro e inovador. O balanço de pagamentos e as contas nacionais - estatísticas necessárias à implementação das políticas macroeconômicas de inspiração keynesiana - foram implantados no Brasil já no final dos anos 40, adiantando-se, assim, a vários países desenvolvidos. Com relação aos índices de preços, deve-se lembrar que esse indicador, fundamental em economias estruturalmente inflacionárias, como a brasileira, permitiu o estabelecimento, anos mais tarde, do mecanismo de correção monetária.

Em outras palavras, através do IBRE, foram desenvolvidos os instrumentos necessários para a informação e a análise econômicas que os órgãos governamentais ainda não possuíam e que se tornavam cruciais para a regulação e o planejamento econômico crescentemente implementados pelo Estado naquele momento. Como já se indicou:

“Sem o balanço de pagamentos, não teria sido possível ao governo brasileiro praticar o controle quantitativo das importações, o contingenciamento de câmbio e a política de taxas diferenciais. Não há dúvida que os problemas do desenvolvimento levariam fatalmente o governo brasileiro a ter, mais cedo ou mais tarde, este instrumento de medida das transações externas. Mas, o importante é que a decisão do então Núcleo de Economia em orientar a construção do Balanço de Pagamentos fez com que o país pudesse contar na época com este instrumento de análise econômica.” (Chacel, 1966:41)

Além dos diversos centros, como o de Contas Nacionais, o de Renda Nacional (posteriormente desdobrado em três outros, de Estudos Agrícolas, de Estudos Fiscais e de Estudos Industriais), o Centro de Estatística e Econometria, o Centro de Análise da Conjuntura Econômica, etc., compunham ainda atividades do IBRE a manutenção

de um núcleo de ensino da Ciência Econômica e a publicação de duas revistas: a “Revista Brasileira de Economia”, destinada à publicação de trabalhos teóricos de autores nacionais e estrangeiros, e a “Conjuntura Econômica”, voltada para a divulgação dos indicadores estatísticos produzidos pela instituição. Com o objetivo de preparar estudantes de economia para cursos de pós-graduação no Exterior, o IBRE criou, no início dos anos 60, o CAE (Centro de Aperfeiçoamento de Economistas), que se transformou, em 1966, na atual Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE), posteriormente separada do IBRE e autonomizada dentro da estrutura organizacional da FGV.

Para o desenvolvimento dessas atividades, esse instituto estabeleceu, desde sua criação, vínculos estreitos com os meios acadêmicos. Assim, foram recrutados para o IBRE vários professores, inúmeros diplomados e estagiários-bolsistas da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas (FNCE), hoje Faculdade de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FEA/UFRJ), onde Gudin e Bulhões eram também professores. Além desses dois, vieram também para o IBRE os professores Dias Leite, Jorge Kingston, José Nunes Guimarães, numerosos ex-alunos da faculdade, como Julian Chacel, Isaac Kerstenetzky, Aníbal Villela, Dênio Nogueira, Margareth H. Costa, e muitos outros, que participavam das equipes dos diversos centros e ainda do trabalho nas duas revistas.

Para fortalecer seu trabalho, o IBRE, algumas vezes em conjunto com a FNCE, manteve, desde a sua criação, contato permanente com universidades estrangeiras, enviando, sistematicamente, seus membros para estágios no Exterior e recebendo pesquisadores visitantes dos Estados Unidos e Europa, como G. Haberler, N. Kaldor, G. Myrdal, R. Nurkse, Raul Prebisch, J. Viner, etc. Além de conferencistas visitantes, o instituto contou igualmente com o trabalho sistemático de economistas estrangeiros, como Alexandre Kafka, que foi seu diretor técnico durante quase 15 anos, e com a competência técnica do economista austríaco Richard Lewinsohn.⁶ O depoimento de Celso Furtado, que trabalhou na redação da revista “Conjuntura Econômica”, na segunda metade dos anos 40, sobre as atividades que o economista Richard Lewinsohn aí realizou, é ilustrativo dessa situação:

⁶Segundo relatos, Alexandre Kafka foi recrutado por Gudin, no início dos anos 50, na Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Esse economista trouxe ao IBRE e, através dele, a órgãos governamentais como a SUMOC importante contribuição na área de estudos monetários (ver, a respeito, Chacel, 1995 e Ribeiro, 1990). É também interessante lembrar aqui que, em meados dos anos 60, Kafka deixou a FGV para substituir Gudin e Bulhões como representante brasileiro no FMI.

“A Conjuntura Econômica foi pioneira no Brasil na apresentação de um conjunto de indicadores do comportamento a curto e médio prazo da economia. Seguiu o modelo introduzido na Alemanha por Ernest Wagman, criador nos anos vinte do Instituto de Conjuntura de Berlim. Essa herança chegara até nós pelas mãos de Richard Lewinsohn, um vienense especializado em finanças que vivera muitos anos na França, de onde emigrou para o Brasil após a débâcle de 1940 (...) Leitor atento das revistas de economia e finanças publicadas nos Estados Unidos e na Europa, teve notável papel educativo entre nós, chamando a atenção para o que de importante aparecia...” (Furtado, 1985:47)

Através do envio sistemático de seus quadros para estágios no Exterior e da presença freqüente de professores e pesquisadores estrangeiros, a instituição assumiu caráter marcadamente acadêmico e cosmopolita, definindo-se como centro divulgador das informações científicas e técnicas trazidas de outros países. Além dos vínculos com os meios universitários nacionais e estrangeiros, destaque especial deve ser dado às relações do IBRE com os organismos governamentais. Embora entidade de direito privado, a FGV estabeleceu, desde seu nascimento, estreitos laços com o Estado, definindo-se como instituição formadora de quadros de nível superior para a administração pública e assumindo, logo em seguida, com o IBRE, a tarefa de produzir informações básicas para orientar a tomada de decisão nas agências governamentais de planejamento e regulação econômicas. E, naturalmente, recebendo recursos públicos para financiar tais atividades. Além disso, havia um intercâmbio intenso entre agências governamentais e o IBRE, através do trabalho conjunto ou simultâneo de seus membros.

Na verdade, pode-se indicar a existência de uma rede de relações interpessoais que interconectava esse instituto, a FNCE e diversos órgãos governamentais de gestão econômica. Além de Gudín e Bulhões, diretores do IBRE, professores da FNCE e participantes de numerosos conselhos técnicos e comissões econômicas governamentais, outros exemplos podem ser citados: o professor Dias Leite, juntamente com Genival Santos (ex-aluno da Faculdade e membro do BNDE), foi responsável pela equipe de Renda Nacional; Garrido Torres, diretor durante vários anos da revista “Conjuntura Econômica”, também foi diretor da Carteira de Exportação e Importação do Banco do

Brasil (CEXIM) (na gestão de Simões Lopes, presidente da FGV). Torres igualmente participou, junto com Bulhões, da Comissão Abbink e do Conselho Nacional de Economia. Dênio Nogueira, que foi redator-chefe dessa mesma revista durante 15 anos, trabalhou com Bulhões na SUMOC e no CNE. Também participaram dos conselhos editoriais das revistas do IBRE vários outros membros de organismos de gestão econômica, como Casimiro Ribeiro, Arízio Viana, Herculano Borges da Fonseca, Américo Barbosa de Oliveira, Roberto Campos, etc., e, ainda, Accioly Pompeu Borges do IBGE (Loureiro, 1996).

Em suma, se o IBRE constituiu, durante as primeiras décadas de sua história institucional, o pólo mais importante de produção e divulgação de conhecimento econômico no Brasil e o espaço onde a Ciência Econômica assumiu sua dimensão prática, afirmando-se como requisito básico de competência para a condução de políticas econômicas no País, essa situação se alterou nos últimos tempos. Analisando-se a longa trajetória institucional do IBRE, podem-se identificar três momentos distintos:

O primeiro momento, de formação e consolidação, estende-se até 1964. Além das estreitas relações com os meios acadêmicos e organismos governamentais, foram característicos desse período os vínculos estabelecidos com organismos internacionais que aportavam recursos financeiros e conhecimento técnico para os pesquisadores do IBRE, através de contratos de pesquisa. Vários depoimentos indicam a importância, por exemplo, dos acordos de cooperação com a Fundação Rockefeller e o Departamento de Agricultura do governo americano, para o financiamento de pesquisas. Dentre elas, pode-se citar o estudo sobre a agricultura brasileira, realizado no início dos anos 60, o qual deu origem, posteriormente, ao Centro de Estudos Agrícolas do IBRE. Indicam-se ainda as relações da FGV com organismos como a Fundação Ford e a USAID, que permitiram, através da concessão de bolsas de estudos e de outros recursos financeiros, o surgimento do Centro de Aperfeiçoamento de Economistas (CAE), posteriormente transformado em Escola de Pós-Graduação em Economia. Como se sabe, esses centros foram responsáveis pela formação de numerosos economistas brasileiros no próprio país e no Exterior, em particular, nos Estados Unidos.

Os anos 60 e 70 podem ser considerados como a fase de apogeu das atividades do IBRE. Ela se associa aos primeiros governos militares, em particular, à passagem pelo governo de vários de seus membros, como Bulhões/Campos, Mário Henrique Simonsen, e outros como Carlos Langoni. Não só os contratos, as encomendas e, conseqüentemente, os recursos públicos eram estáveis e abundantes nesse período, mas também os efeitos de prestígio e visibilidade dos ministros de Estado e ocupantes de outros postos de relevo recaíam positivamente sobre a imagem e reconhecimento da instituição⁷.

A partir do final dos anos 80, dois fatores explicam o declínio e a reorientação mais recente do IBRE. O primeiro, e mais importante, tem a ver com a crise do Estado brasileiro e os cortes nas subvenções governamentais que geraram impactos consideráveis sobre o orçamento da Fundação Getúlio Vargas. Diante da enorme redução das verbas públicas, essa instituição passou por intenso processo de reestruturação interna, que levou à demissão de grande número de funcionários, extinção de órgãos internos e a reorientação de suas atividades, em vista à geração de receita própria. Isso atingiu particularmente o IBRE que, de órgão tradicionalmente produtor de estatísticas econômicas para agências públicas (através de dotações governamentais), passou para a condição de entidade produtora de informações vendidas ao mercado.

O segundo fator determinante das mudanças ocorridas no IBRE, nas últimas décadas, está relacionado ao primeiro e tem a ver com a perda gradativa de seu papel de produtor de estatísticas oficiais. Com a criação do Banco Central, a elaboração do balanço de pagamentos passou para esse órgão e, a partir de 1985, as contas nacionais foram transferidas para o IBGE. Como se sabe, durante a gestão de Dilson Funaro à frente do Ministério da Fazenda, a recusa de diretoria do IBRE em produzir alterações em seus índices de preços, que revelavam a aceleração inflacionária do período, acabou gerando a decisão do Ministro da Fazenda de retirar da FGV a elaboração daqueles indicadores.

⁷Comentando as dificuldades financeiras sofridas pelo IBRE, nos primeiros anos de existência, um analista comenta que a presidência da FGV, juntamente com Eugênio Gudín, procurava conseguir “contratos pelos quais autarquias como a SUMOC, BNDE e outras encomendassem à Fundação trabalhos que eram de seu interesse, embora já figurassem no programa que estava sendo executado pelo IBRE. Posteriormente, continua o depoimento, quando, no início dos anos 60, a situação se tornou especialmente difícil, uma doação de meio milhão de dólares da Fundação Ford permitiu atravessar um período crítico. Só a partir do primeiro governo revolucionário pôde a situação do Instituto ser consolidada pela doação de um patrimônio em ORTNs, por iniciativa do então ministro da Fazenda”. (Chacel, s/d: 52)

Na verdade, essa transferência foi possível porque o IBGE, nos anos anteriores, durante a gestão de Isaac Kerstenetzky, ex-membro do IBRE, já havia passado por considerável processo de modernização, aparelhando-se para esse trabalho de produção de estatísticas econômicas e podia incorporar a equipe de Contas Nacionais do IBRE.

Se, de um lado, esse episódio resultou na perda, por parte do IBRE, de sua posição praticamente hegemônica de produtor de indicadores econômicos, por outro lado, acabou trazendo benefícios para a instituição, segundo seus próprios membros: a recusa em atender a demandas políticas do governo permitiu que o IBRE fosse identificado como instituição independente e, portanto, ganhasse confiabilidade por parte do mercado, moeda fundamental, especialmente agora em que ele tem que atuar de forma competitiva, disputando posições e vantagens frente a outras instituições, especialmente as governamentais, como IBGE.

Hoje, as atividades centrais do IBRE restringem-se à produção de estatísticas econômicas (os índices de preços e, mais recentemente, com a estabilização monetária, os índices de custos setoriais) vendidas para empresas privadas e estatais ou mesmo órgãos públicos⁸. A infra-estrutura montada ao longo de anos, em vários estados da federação, para a coleta de informações, a competência técnica aí acumulada e a confiança em sua atuação independente são, segundo seus membros, os principais trunfos acionados pelo IBRE frente a seus competidores, em particular IBGE, FIPE e mesmo DIEESE.

Essas mudanças, associadas ao surgimento de outros importantes institutos de pesquisa econômica, fizeram com que o IBRE perdesse seu papel histórico de centro de produção e divulgação de conhecimento em Economia e espaço privilegiado de formação prática e mesmo teórica para economistas. Sendo, hoje, predominantemente, produtor de índices de preços e de custos, os próprios profissionais recrutados, não são mais, de forma majoritária, economistas e sim os diplomados em matemática, estatística ou econometria. Estes trabalham em tempo integral, sem vínculos com as universidades, como ocorria

⁸ Podem-se indicar como exemplo dessas novas encomendas públicas de serviços para o IBRE aquelas efetuadas por prefeituras municipais e órgãos como o Senado Federal que buscam indicadores de custos para suas licitações. Com relação a demandas privadas, o IBRE mantém um conjunto de clientes que demandam indicadores específicos, como o IGP-M, para o mercado financeiro, o cálculo da cesta básica para o PROCOM, antes efetuado pelo DIEESE, em São Paulo, etc.

no passado, absorvidos em sistemas internos de gratificação por desempenho e produtividade. Portanto, movidos pela lógica competitiva como outra qualquer empresa privada.

Diante dessas transformações, alguns dos membros mais antigos apontam a profunda crise de identidade vivida pelo IBRE. E indagam se ele poderá recuperar seu antigo papel de instituição pioneira e inovadora na produção de estudos e estatísticas econômicas como bens públicos ou se consolidará como uma simples agência de consultoria, produtora de serviços privados vendidos no mercado. A ausência de lideranças como as do passado, estreitamente vinculadas a organismos governamentais e meios acadêmicos, e a emergência de novas instituições, como o IPEA, por exemplo, que desenvolvem de forma sistemática e intensiva a pesquisa econômica, são desafios enormes e talvez insuperáveis.

2. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (IPEA/SEPLAN)

As origens desse órgão remontam ao final do Governo Goulart, quando foi criada a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES), com o objetivo de “realizar estudos para o desenvolvimento de planos para governos futuros”, conforme indicou Mário Henrique Simonsen, em depoimento gravado por ocasião das comemorações dos 25 anos do IPEA. Essa associação privada, financiada por vários empresários, sobretudo de São Paulo, era dirigida por um grupo constituído por Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen, Vitor da Silva e posteriormente ampliado com outros nomes, dentre eles, o de Reis Velloso que havia, na época, acabado de chegar dos Estados Unidos com um diploma de mestrado por Yale. Com a ascensão de Campos ao cargo de Ministro do Planejamento, no primeiro governo militar, decidiu-se que esse grupo, que já estava elaborando as propostas iniciais do PAEG (Plano de Ação

Estratégica do Governo), se transformasse em órgão da própria estrutura governamental. Foi assim criado, em setembro de 1964, o EPEA (Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada), com a missão de efetuar estudos e pesquisas necessárias ao planejamento econômico.

Na verdade, a idéia de se formar uma agência governamental de planejamento já havia sido objeto de várias discussões de Campos e Bulhões com dirigentes da Fundação Getúlio Vargas e altos funcionários do governo americano, tais como o embaixador Lincoln Gordon e o diretor da USAID no Brasil. A partir desses encontros, decidiu-se que a USAID faria contatos em universidades nos Estados Unidos para trazer ao novo órgão de planejamento do governo brasileiro a competência técnica que faltava ao País. O professor Higgins, da Universidade do Texas, foi o primeiro economista americano a colaborar com o EPEA, que, nesse período, concentrava-se no processo de formulação do PAEG. Muitos outros professores americanos vieram, anos depois, e tornaram-se figuras conhecidas nos meios acadêmicos, como foi o caso de Albert Fishlow, envolvido com o debate sobre distribuição de renda, nos anos 70. Cabe destacar, ainda, no contexto inicial de constituição do EPEA, os intensos vínculos de trabalho estabelecido com organismos internacionais, ou seja, a chamada “invasão de missões estrangeiras”, originárias de organismos como o OEA, FMI, BIRD, BID, EXIMBANK, Secretaria do Tesouro Americano, etc. (ver, a respeito, Carvalho, 1996).

Com relação aos objetivos pensados para o IPEA no momento de sua criação, Reis Velloso - seu primeiro dirigente e patrono durante vários anos - indica, também em depoimento prestado por ocasião dos 25 anos desse órgão, que eles não estavam tão claros para seus construtores. Havia apenas a certeza de que não se deveria criar uma outra Fundação Getúlio Vargas, isto é, uma instituição acadêmica. Daí, a caracterização de instituto de pesquisa aplicada, voltado para as necessidades imediatas exigidas pelas políticas governamentais.⁹ Aos poucos, a idéia de constituição de um *think tank*, isto é, de um órgão pensante dentro do próprio governo, no qual se formularia, através de estudos sistemáticos e debates constantes dos problemas nacionais, a visão estratégica para o País, foi tomando forma e se consolidando institucionalmente, com a própria

⁹ Cabe observar que não havia, nesse momento, atitude de competição frente à FGV, e sim postura de complementaridade já que os mentores do EPEA eram da própria FGV, como Mário Henrique Simonsen, Roberto Campos e o próprio Velloso, que havia sido aluno do CAE e aí selecionado para a pós-graduação nos Estados Unidos.

transformação do EPEA em IPEA, em 1967, no bojo do Decreto nº 200 da reforma administrativa. Segundo ainda palavras do próprio Reis Velloso, com o IPEA, institucionalizou-se o planejamento governamental no Brasil, mas este era visto menos como uma metodologia e mais como um núcleo provedor de idéias para a sociedade.

Dentre as atividades desenvolvidas, cabe destaque para a elaboração dos planos econômicos governamentais, como o PAEG, já citado, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976) - única iniciativa, como já se indicou, de planejamento de longo prazo no Brasil -, o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do Governo Geisel e outros (Cavalcanti, 1989). Para o desenvolvimento dessas atividades de planejamento, o IPEA atuou também na formação de técnicos, não apenas na esfera federal mas também estadual e municipal, através do CENDEC (Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico). Através do CENDEC, milhares de profissionais, economistas, engenheiros, estatísticos e outros, vindos de diversas regiões do País, foram capacitados para as atividades de planejamento econômico e social, sendo que muitos deles foram, posteriormente, recrutados para o trabalho na própria instituição.

Todavia, mais do que as próprias atividades de planejamento, o IPEA teve papel crucial na produção de conhecimento econômico no País, através de suas atividades sistemáticas de pesquisas aplicadas tanto em áreas macroeconômicas, quanto em áreas setoriais e sociais - agricultura, indústria, tecnologia, desenvolvimento regional, energia, mercado de trabalho, educação, saúde, previdência, etc. Levantamentos indicam que, nos seus 25 primeiros anos de existência, 3.421 trabalhos foram aí produzidos, entre livros, artigos, monografias e relatórios. A revista “Pesquisa e Planejamento Econômico”, editada também pelo IPEA, é considerada nos meios acadêmicos uma das mais importantes do País.¹⁰ Também nessa área de pesquisa, o IPEA atuou como centro de formação prática do economista. Segundo depoimentos de vários de seus membros mais antigos, os estudantes recém-formados eram recrutados, como técnicos *juniors*. Após o período de dois anos de treinamento, aqueles que tivessem seu desempenho aprovado eram contratados pela instituição que, em seguida, os estimulava à realização de programas

¹⁰ No início dos anos 70, as diversas atividades do IPEA foram distribuídas em institutos separados. Surgiu assim o Instituto de Pesquisas (INPES), que permaneceu no Rio de Janeiro, o Instituto de Planejamento (IPLAN) e o Instituto de Programação e Orçamento (INOR), que foram transferidos para Brasília, assim como o CENDEC, que ganhou autonomia administrativa (Cavalcanti, 1989).

de doutorado no Exterior, com manutenção de seus salários integrais.

Aliás, os vínculos desse órgão governamental com os meios universitários foram intensos, manifestando-se em diferentes situações, tais como o trabalho concomitante dos técnicos do IPEA em universidades,¹¹ o já mencionado envio sistemático de seus membros para programas de doutoramento ou especialização no Exterior, a acolhida de professores universitários estrangeiros e nacionais para assessorar as pesquisas em realização e ainda o financiamento das atividades da ANPEC (Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia). As relações com a ANPEC, mantidas até hoje, concretizam-se através da transferência de recursos para a realização de seu encontro anual ou outros seminários especiais, nos quais os pesquisadores do IPEA têm expressiva participação em quase todas as mesas ou grupos de trabalho, para a realização de pesquisas e, no passado, até para bolsas aos estudantes de pós-graduação dos diversos centros filiados àquela associação. Esses vínculos permitiram a configuração de um perfil bastante acadêmico para o IPEA, que se transformou, ao longo dos anos 70, em um dos espaços mais importantes de produção de conhecimento e de debate econômico no País.

Segundo depoimento da economista Maria da Conceição Tavares, na ausência de outros canais de discussão, durante a ditadura militar, e ancorados na proteção do ministro Reis Velloso, os economistas das mais diversas correntes de pensamento, trabalhando ou não no IPEA, encontraram aí, em seus seminários regulares, o principal fórum de discussão dos problemas do País. Na verdade, um dos traços característicos do IPEA, reiteradamente apontado por vários de seus membros, inclusive no período dos governos militares, é a pluralidade de orientações teóricas e ideológicas existente entre seu corpo técnico (composto não só de economistas mais afinados com as orientações do governo mas também de seus críticos). Esse traço resultou, segundo vários depoimentos, da orientação e espírito de tolerância de Reis Velloso, que pôde, durante todo o período em que esteve na direção do Instituto e, posteriormente, à frente do Ministério do Planejamento (1969-1979), proteger o IPEA de interferências externas, garantindo autonomia de trabalho para seus técnicos. Se tal orientação foi fundamental para legitimar o conhecimento econômico aí produzido, ela foi, por outro lado, também objeto de

¹¹ Podem ser citados os casos de Edmar Bacha, Pedro Malan, Marcelo de Paiva Abreu, Claudio Considera, Flavio Versiani e muitos outros que trabalhavam no IPEA e eram, ao mesmo tempo, professores da PUC-RJ, da Universidade Federal Fluminense, da Universidade de Brasília, etc.

críticas, na medida em que parece ter impedido a formação de um pensamento “ipeano” mais homogêneo, à semelhança, por exemplo, do que foi o chamado pensamento cepalino.

Se as atividades de pesquisas, publicações e debates geraram, para o IPEA, renome e prestígio nos meios acadêmicos nacionais e estrangeiros, tornando esse órgão governamental referência necessária para a produção de conhecimento econômico no Brasil, o mesmo não pode ser dito com relação às suas atividades de planejamento. Estas, na verdade, foram objeto de orientações divergentes por parte dos ministros do Planejamento. De um lado, pode-se indicar a visão de Velloso, construída em um quadro de extremado centralismo decisório e fundamentada em crença fervorosa nas possibilidades de produção de idéias estratégicas para a nação por parte de um órgão governamental, que, ainda, imaginava ser desejável e necessária a institucionalização do planejamento, como um sistema nacional de coordenação das políticas públicas e prática regular difundida por todos os poros do governo. De outro lado, a visão de Delfim Netto era bastante cética a esse respeito. Assim, a crença de Velloso levou-o não só a prestigiar o IPEA, mas, sobretudo, a considerar os estudos aí efetuados como *inputs* fundamentais para a elaboração das políticas econômicas e sociais sob sua direção. Ao contrário, Delfim Netto descaracterizou o IPEA como órgão formulador de políticas econômicas. Isso, talvez, por contar com o apoio de uma equipe técnica de sua confiança pessoal - constituída de colegas e ex-alunos da Universidade de São Paulo, que ele levou consigo para os cargos de gestão econômica em Brasília - e, portanto, podendo prescindir da assessoria institucional de um órgão que ele mal conhecia, como o IPEA. É interessante reproduzir aqui suas palavras a respeito, em depoimento prestado em 1989, quando já havia deixado os cargos governamentais, atuava como parlamentar e o discurso neoliberal emergia com força no cenário político:

“Nunca imaginei o IPEA como organismo que fosse formular política econômica. Seria mais um instituto de pesquisa e oportunidade de emprego para alguns profissionais... A idéia de que o planejamento é uma coisa perfeita é falsa. A idéia de que três economistas reunidos no IPEA ou em qualquer lugar pudessem produzir documentos perfeitos (é verdadeira) só por acidente...

(Naquela época), esperava-se um milagre do planejamento. Imaginava-se que os economistas eram tão sábios, sabiam tanto sobre o mundo, as coisas, que poderiam formular uma programa que os homens seguiriam e todos seriam muito felizes...”

Apesar das divergências entre os ministros com relação ao papel a ser atribuído ao planejamento e ao IPEA, cabe observar que essa instituição acabou funcionando como canal importante para seus economistas de alavancagem de carreira a altos postos dirigentes nas agências de gestão econômica do governo. Como indicou um comentarista, durante as comemorações de seus 25 anos, não é por acaso que “desde 1964, nove ‘ipeanos’ chegaram a ministro e, no mínimo, dezesseis emplacaram uma secretaria-geral (segundo cargo de importância na burocracia ministerial) e uma infinidade de técnicos menos afortunados ocupou a periferia dos gabinetes oficiais” (*O Estado de S. Paulo*, 10.9.1989, pág. 9). Se atualizarmos esse balanço, ele poderá ser acrescido de muitos outros nomes de ministros, como o de Pedro Malan.

Todavia, do ponto de vista da história institucional do IPEA, é possível identificar dois momentos bastantes distintos. Se o primeiro, que vai de seu surgimento até o final dos anos 70, pode ser definido como período de apogeu de suas atividades e no qual ele ocupou lugar de destaque na produção de conhecimento e nos debates econômicos, no País, o segundo momento é de profunda crise institucional. Esta emerge, como se pode imaginar facilmente, a partir dos anos 80, com o declínio da prática de planejamento, associado à grande crise econômica e do Estado e à emergência do discurso neoliberal. Tal situação atinge sua fase mais aguda no IPEA, durante o Governo Collor, manifestando-se na redução drástica de recursos financeiros para a manutenção das atividades básicas da instituição no Rio de Janeiro e em Brasília e na saída de grande parte de seus técnicos, com a queda vertiginosa dos salários - que caíram de um patamar médio de aproximadamente 4 mil dólares, nos anos 70, para cerca de 600 dólares no início dos anos 90. Eis como o desmonte do IPEA é descrito por uma analista:

“Já a partir da década de 80, começa uma tendência de esvaziamento do IPEA, contraditoriamente, na esteira do sucesso institucional do órgão e da competência da equipe técnica nos anos precedentes. O êxodo da equipe foi estimulado, de fora, pela demanda de competências e, de dentro, pela rejeição

da identificação com os modelos autoritários de planejamento, sendo, também, um processo reforçado por constantes perdas salariais. Essa situação agravava-se progressivamente e, hoje, com a metade de seus quadros técnicos trabalhando em outros órgãos (227 num total de 440 ativos), o IPEA interno (485) é menor do que o IPEA externo (537 cedidos e inativos). Paralelamente à redução do quadro funcional, o número de funções gratificadas e DAS foram reduzidos de 265 em 1980 para mais de 100 em 1993. Em termos salariais, os rendimentos dos funcionários do IPEA em julho de 1993 estavam reduzidos a pouco mais de 25% do que eram em janeiro de 1990.” (Matos, 1994:12)¹²

Se o desmonte da instituição não se efetivou completamente, isso se deveu a iniciativas de seus dirigentes que conseguiram acionar convênios de pesquisa com organismos internacionais como o PNUD, do Banco Mundial, e com outros órgãos do governo, como a Fundação Banco do Brasil. Com esses convênios, que aportaram à instituição recursos sob a forma de material de consumo para o desenvolvimento das pesquisas, alguns computadores e o pagamento, de forma indireta, de auxiliares de pesquisas, o IPEA pôde manter-se funcionando minimamente, nos tempos mais difíceis.¹³

A partir dos dois últimos anos, começa-se a visualizar um processo de revitalização da instituição através da contratação, ainda que gradual, de novos técnicos e em seu reaparelhamento físico¹⁴. Dentre os mecanismos adotados para tal revitalização, cabe

¹²Esse mesmo autor indica ainda: “A década de 90 começa com reformas administrativas que reforçam essa tendência (de rejeição do planejamento) e implementam a teoria minimalista, à medida que imprimem uma grande contração da máquina administrativa, desativando órgãos de planejamento e deixando a economia cada vez mais caudatária da área financeira. O governo Itamar Franco recria a SEPLAN, mas não consegue reverter esse quadro: além do poder centralizado na administração do caixa, agora já faltam estruturas organizacionais com capacidade para dirigir e garantir os produtos e serviços críticos da função de planejamento, e mais, faltam modelos alternativos para o planejamento descentralizado e democrático.” (Matos, 1994:11)

¹³Segundo indicações, os auxiliares com os quais a instituição pôde contar para a manutenção de suas atividades de pesquisa, nesse período, foram recrutados através da ANPEC, que selecionava os melhores candidatos de seus cursos de mestrado e os encaminhava para os organismos governamentais que os contratavam como autônomos, para o trabalho nos projetos efetuados em convênio com o IPEA.

¹⁴Além de programa de concursos regulares para recrutamento de novos quadros, já iniciado em 1995, com previsão da contratação de dezenas de novos técnicos para os próximos anos, a revitalização do IPEA aparece ainda através da compra de novos equipamentos. Conforme indicação do responsável pela atual Diretoria de Pesquisas, que substituiu o antigo INPES, o número de computadores, por exemplo, passou de 6 para 150, entre 1992 e 1996, só nesta unidade do Rio de Janeiro.

destaque para o Programa Nacional de Pesquisa Econômica (PNPE). Através dele, são recrutados, através da ANPEC, alunos de mestrado ou doutorado de diversas universidades, que recebem bolsas para desenvolverem suas teses dentro do IPEA, na medida em que seus temas sejam de interesse da instituição. Esses bolsistas recebem aí orientação de um técnico *senior*, utilizam-se de recursos disponíveis - computadores, bancos de dados, etc. - e produzem seus trabalhos. Com isso, o IPEA tem conseguido levar adiante suas atividades de produção de conhecimento científico em um contexto de escassez de recursos.

Todavia, a revitalização aparece de forma mais significativa na retomada do papel histórico do IPEA de assessoria técnica do Ministério do Planejamento, a partir das gestões de José Serra e Antônio Kandir, no Governo Fernando Henrique Cardoso. Segundo depoimentos, os técnicos do IPEA têm sido chamados para discussão de temas macroeconômicos, setoriais e sociais, em reuniões semanais no ministério. Como exemplo desse envolvimento, pode ser citado o caso dos estudos solicitados ao IPEA sobre os impactos da desoneração de ICMS sobre produtos exportados, no segundo semestre de 1996, que serviram de base para a formulação da nova política. O traço particular que diferencia a assessoria fornecida pelo IPEA das demais assessorias dos ministérios governamentais é seu caráter independente. Hoje, como foi no passado, afirmam reiteradamente seus técnicos, o governo não interfere na produção de conhecimento gerada nesse instituto. Em outras palavras, as agências governamentais apenas solicitam as informações e análises produzidas pelo IPEA e as utilizam ou não conforme suas conveniências políticas, não impedindo inclusive a publicação de visões eventualmente contrárias a suas orientações.

Os indicadores de revitalização não podem, porém, ser vistos como definitivos. Isto é, há desafios a serem ainda superados para que o IPEA se transforme em uma instituição consolidada de assessoria técnica governamental de alto nível. Eles abrangem desde os obstáculos administrativos de contratação e gestão de recursos humanos até a questão mais profunda, que envolve a fragilidade institucional do País. De um lado, o regime jurídico único trazido pela Constituição de 1988 impede a flexibilidade de práticas de recrutamento, promoção e demissão de técnicos e demais funcionários em função de desempenho e qualidade na produção de pesquisas econômicas.

De outro lado, as atividades de assessoria ao Ministério do Planejamento estão freqüentemente sujeitas a situações contingenciais e ao peso político dos ministros do planejamento no conjunto do governo. Se o ministro é forte, participa ativamente das políticas macroeconômicas e tem confiança pessoal nos técnicos do IPEA, essa instituição é chamada. Se, ao contrário, o ministro não participa de forma decisiva das políticas macroeconômicas, como foi o caso mais recente de Beni Veras, o IPEA fica marginalizado de sua função de assessoria técnica. Além disso, se o ministro tem sua própria equipe de assessores e não confia no IPEA, seja por orientações teóricas - como foi o caso de Delfim nos anos 70 e 80 -, seja porque percebe crise ou descoordenação interna do órgão, como ocorreu no período de Sayad, o IPEA não é acionado.

Em suma, o IPEA pode ser visto, de um lado, como a instituição mais importante do País, nas últimas décadas, de produção sistemática de pesquisas econômicas aplicadas (isto é, elaboradas como base para a formulação de políticas públicas) e, conseqüentemente, espaço de preparação de quadros para postos dirigentes na área de gestão econômica do governo. De outro lado, porém, suas vicissitudes revelam, mais uma vez, a fragilidade das instituições no País, que dependem de fatores contingenciais ou da patronagem pessoal.

3. INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (IPE/FIPE/FEA/USP)

Fundado, em 1964, como órgão de apoio ao Departamento de Economia da USP, os objetivos estabelecidos para o IPE, desde seu início, desenvolveram-se em torno da realização de pesquisas, promoção de cursos, seminários e estudos necessários à melhoria do ensino de economia, da divulgação do conhecimento nessa área e, ainda, da colaboração com instituições privadas e públicas em programas de desenvolvimento econômico e social. Além disso, como tarefa especial, ele se encarregou de organizar e implantar o programa de pós-graduação em economia na Universidade de São Paulo.

Para a realização dessas atividades, o IPE contou com importante ajuda originária de convênios com organismos americanos, especialmente para o desenvolvimento do curso de pós-graduação. Como a FGV do Rio de Janeiro, que, na mesma época, iniciava seus cursos de formação pós-graduada para economistas, a FEA/USP também recebeu recursos da USAID-Brasil, da Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso e da Fundação Ford destinados a manter os salários de professores brasileiros em treinamento nos Estados Unidos e a acolher professores americanos que vieram ao Brasil prestar assessoria ao curso de pós-graduação, nas atividades de desenvolvimento de currículo, planejamento de pesquisas, avaliação do aproveitamento dos alunos e outras. O IPE contou também com a colaboração financeira do BID para a realização de cursos de especialização destinados a pessoal de bancos de desenvolvimento. Além dos recursos financeiros vindos de agências estrangeiras, foram estabelecidos convênios com organismos do governo brasileiro, tanto no nível federal (BNDE) quanto no nível do governo do estado de São Paulo e da Prefeitura Municipal (Secretarias de Planejamento, da Fazenda, Comissões de desenvolvimento regional, etc.).

A partir de meados dos anos 70, o término dos convênios com organismos internacionais e a necessidade de maior flexibilização para estabelecer contratos com outras instituições fizeram com que o IPE se transformasse em FIPE. Como fundação de direito privado, a instituição pôde contratar, mais agilmente, os serviços de pesquisa e consultoria junto a organismos públicos e empresas privadas. Os recursos trazidos agora de forma mais abundante e regular pela FIPE são alocados para o desenvolvimento das atividades do IPE - hoje encarregado, junto com o Departamento de Economia, exclusivamente pela pós-graduação e pelas pesquisas e publicações dos professores do Departamento de Economia, além do *overhead*, destinado, por regulamento, à própria faculdade e à universidade.

Dentre as atividades desenvolvidas pela FIPE, cabe destaque para a elaboração de índices econômicos, para os cursos regulares de extensão universitária destinados a profissionais de empresas e organismos públicos em programas de reciclagem nas áreas econômico-financeiras, e para as publicações, que vão desde revistas acadêmicas e relatórios de pesquisas até boletins mensais. Com relação aos índices de preços, eles são atividades realizadas por equipe própria dentro da FIPE através de recursos

originários de contratos efetuados com organismos governamentais e empresas privadas, tais como a Secretaria de Finanças do Município de São Paulo, que financia o Índice de Preços ao Consumidor (IPC-FIPE), a Secretaria dos Negócios da Fazenda do Estado de São Paulo, que encomenda o Índice de Custo de Construção de Obras Públicas (ICC-SP), a Associação Brasileira da Indústria de Base, que contrata o FIPE-ABDIB, e muitos outros.

Pensando em termos comparativos, observa-se que a FIPE se assemelha ao IBRE e ao IPEA em vários pontos e, em outros, se diferencia deles. Assim, a FIPE atua, da mesma forma que o IBRE hoje, como grande unidade de consultoria e prestação de serviços contratados competitivamente no mercado. Todavia, como instituições ligadas a meios acadêmicos, elas duas distinguem-se de uma simples empresa privada de consultoria, porque gozam de posição privilegiada, em dois pontos importantes. Em primeiro lugar, estão dispensadas de licitação pública em seus contratos, já que são consideradas de notório saber; em segundo lugar, mas não menos importante, dispõem de uma reserva potencial de recursos humanos competentes e diversificados, para os quais não têm que fazer investimentos prévios, constituída pelo corpo docente de seus respectivos núcleos universitários: a Faculdade de Economia e Administração da USP para a FIPE e a Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da antiga Universidade do Brasil no início e, posteriormente, a Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE- FGV) para o IBRE. Nesse sentido, os vínculos entre os meios acadêmicos de economia e os institutos de pesquisa aplicada reforçam-se e complementam-se mutuamente, ocorrendo um processo de otimização dos custos de oportunidade. Outro ponto de semelhança da FIPE com o IBRE e demais centros universitários de pesquisa, como a FUCAMP (Fundação Universidade de Campinas), pode ser encontrado no aumento ou redução dos contratos com órgãos públicos determinados pela presença ou não de ex-membros desses institutos em cargos governamentais, tanto na esfera federal quanto estadual.

Por outro lado, as diferenciações começam a ocorrer com relação ao IBRE. Como já se indicou anteriormente, o IBRE tem restringido, em anos mais recentes, seus vínculos com os meios universitários e com a EPGE em particular, contratando para trabalho em tempo integral profissionais estatísticos e matemáticos, mais do que economistas, na medida em que se tem afastado da produção de conhecimento econômico propriamente

dito e assumindo tarefas predominantemente voltadas para a produção de índices. Com relação ao IPEA, cabe lembrar que, se, de um lado, ele mantém vínculos estreitos com os meios universitários, conforme foi indicado anteriormente, de outro lado, seus pesquisadores não necessitam disputar no mercado fontes de financiamento através de propostas de temas “vendáveis” para seus potenciais compradores. Os recursos públicos alocados de forma regular, mesmo que escassos, garantem uma produção sistemática de pesquisas cujos temas são de conveniência dos organismos do governo federal e também do interesse acadêmico dos pesquisadores do IPEA.

Porém, a despeito das diferentes lógicas que movimentam as atividades desses institutos, todos eles acabam desempenhando um papel importante na formação prática do economista, transformando seu saber acadêmico em competência para formular problemas de investigação que interessem a suas clientelas externas (órgãos do sistema federal de planejamento, como é o caso do IPEA, ou empresas e organismos públicos, como são os clientes do IBRE e FIPE).

Com relação a história institucional do IPE/FIPE, o ponto de inflexão que separa dois momentos distintos foi a criação da FIPE, em 1974, por razões já indicadas. No conjunto de sua trajetória de expansão e consolidação, é preciso observar que as situações de maior ou menor dinamismo coincidem com a presença ou não de seus membros em cargos governamentais, no nível federal ou estadual. O que, aliás, parece ser a tônica para todas as instituições de pesquisa, como já foi apontado para o caso do IBRE também.

Por fim, cabe mencionar aqui também a vinculação entre a passagem pelos institutos de pesquisa e a ascensão de seus membros aos postos nos organismos governamentais. Como já foi citado anteriormente para os casos do IBRE e do IPEA, também a FIPE constituiu-se como alavancagem de carreira para vários de seus membros a postos de relevo no governo. Assim, não deve ser considerado, do meu ponto de vista, como mera coincidência que Delfim Netto tenha sido um dos primeiros dirigentes do IPE/FIPE, pouco antes de se tornar Secretário da Fazenda de São Paulo e, posteriormente, Ministro da Fazenda; também João Sayad foi vice-diretor da FIPE entre 1981-82, pouco antes de ocupar a Secretaria do Planejamento do Governo Montoro e, em seguida, o

Ministério do Planejamento. Além desses, podem-se indicar ainda outras figuras que passaram pela direção do IPE/FIPE e, posteriormente, ocuparam cargos em agências governamentais, tais como: Afonso Celso Pastore, Ruy Leme de Aguiar, Carlos Antonio Rocca, Miguel Colassuono, Roberto Macedo, etc.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que pode ser retido da análise relativa aos centros de pós-graduação? Qual a lição que se pode tirar da reflexão histórica sobre as instituições de pesquisa?

Como já apontado anteriormente, a caracterização dos centros de pós-graduação como espaço privilegiado de formação de elites dirigentes na área de gestão econômica do governo (economistas, engenheiros, advogados e outros) é importante para se entender as diferentes orientações internas aí existentes que acabam repercutindo sobre a atuação desses profissionais no governo. Isso se torna particularmente relevante se se levar em conta que grande parte desse segmento das elites político-administrativas não faz carreira permanente nas agências públicas, mas apenas passa pelos postos do governo, intercalando-os com suas atividades nas universidades e em empresas privadas. O que torna, portanto, necessário o conhecimento das diferenciações que perpassam os meios acadêmicos nos quais são formados os gestores das políticas econômicas.

Com relação aos órgãos de pesquisa, dois aspectos fundamentais devem ser retidos nesta análise: o primeiro refere-se às intensas ligações com os meios universitários nacionais e estrangeiros que caracterizaram os três aqui analisados, desde os seus primórdios. Situação que os marcou como instituições cosmopolitas e acadêmicas freqüentemente transformadas em espaços privilegiados de debates, como foram principalmente o IBRE, nos primeiros anos de existência, e o IPEA, durante o período militar. Os laços intensos com os meios governamentais estão presentes não só no IPEA, por sua própria natureza, mas inclusive nos institutos não-governamentais como o IBRE e FIPE.

O segundo aspecto refere-se à questão da instabilidade institucional dessas agências de pesquisa que acabam tendo seu destino definido por variáveis contingenciais, tais como o peso político maior ou menor de um patrono que a prestigie junto aos órgãos governamentais financiadores ou demandadores de encomendas públicas. Assim, o maior ou menor dinamismo de cada instituição e a abundância de recursos aí disponíveis dependerão em grande medida da presença de seus membros ou ex-membros em cargos governamentais estratégicos (tanto no nível federal, estadual ou municipal). Tal presença acaba fazendo com que a instituição seja preferencialmente escolhida para trabalhos ou contratos de pesquisa com esses órgãos públicos. E, em contrapartida, as demais instituições, que não contam com tal patrono, vivem, nesse momento, período de penúria financeira.

Por outro lado, cabe observar também que, dentre todas as atividades desenvolvidas pelos diversos institutos aqui analisados, a produção e divulgação mensal dos índices de preços são as que trazem maior visibilidade na imprensa escrita e falada para cada uma e para seus respectivos pesquisadores. Não só em épocas de alta inflação, mas também agora, em período de estabilização monetária, os jornais publicam, freqüentemente em sua primeira página, os indicadores econômicos coletados por esses institutos, tornando-os conhecidos do grande público leitor e transformando os economistas, responsáveis por suas análises, em figuras de destaque na mídia e nos debates políticos que tais indicadores possam sugerir. Isso ocorreu com o IBRE, desde o começo de suas atividades, tornando a FGV uma instituição reconhecida em todo o País. Ocorre com a FIPE, que, também hoje, se tornou conhecida, não só em São Paulo mas inclusive fora do Estado. Freqüentemente, o IPEA aparece igualmente nas primeiras páginas dos jornais, trazendo novos indicadores ou análises alternativas às políticas econômicas em discussão.¹⁵

Na verdade, não é por acaso que vários dos economistas que ocuparam postos de destaque em organismos governamentais, como ministros ou secretários da Fazenda, Planejamento, etc., tiveram passagem pela direção de institutos de pesquisa.

¹⁵ Vale citar, para fins comparativos, que outras instituições de pesquisa como o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socio-Econômicos) e o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) também aparecem na imprensa sempre que os índices de custo de vida ou da cesta básica são questionados por sindicatos ou outros grupos de interesse na sociedade. O que igualmente aporta a visibilidade e notoriedade para a instituição e para o respectivo economista-chefe da equipe de pesquisa.

V. BIBLIOGRAFIA

1. REFERÊNCIAS

- Arida, P. (1991). “A História do Pensamento Econômico como Teoria e Retórica”. In: Rego, J. M. (Org.). *Revisão da Crise: Metodologia e Retórica na História do Pensamento Econômico*. São Paulo, Bial.
- Bobbio, N. (1992). “Teoria das elites”. In: *Curso de Introdução à Ciência Política*. Brasília, Editora da UNB.
- Bottomore, T. B. (1965). *As elites e a sociedade*. Rio de Janeiro, Zahar.
- Castro, C. M. (1975). “A Produção de Economistas e o Produto de Economistas”. In: *Pesquisa e Planejamento*, vol. 5, n. 2.
- Franco, G. (1992). *Cursos de Economia*. Rio de Janeiro, ANPEC.
- Goes, W. & Camargo, A. (1984). *O Drama da Sucessão e a Crise do Regime*. Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- Gouvea, G. (1994). *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo, Paulicéia.
- Michels, R. (s/d). *Os Partidos Políticos*. São Paulo, Senzala.
- Mosca, G. (1966). “A classe dirigente”. In: *Sociologia Política*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Nunes, E. O. (1978). “Legislativo e Recrutamento de Elites no Brasil”. In: *Revista Dados*, n. 17, pp. 53-78.
- Pareto, V. (1966). “As Elites e o Uso da Força na Sociedade”. In: *Sociologia Política*. Rio de Janeiro, Zahar.
- Schneider, B. R. (1991). *Politics within the State: Elite bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. University of Pittsburgh Press.

Stepan, A. (1975). *Os Militares na Política*. Rio de Janeiro, ArteNova.

Stepan, A. (1986). *Os Militares: Da Abertura à Nova República*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

2. TEXTOS SOBRE AS INSTITUIÇÕES DE PESQUISA

Bacha, E. (1985). “Vinte e Cinco Anos de PPE”. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 25, n. 1, abril.

Bulhões, O. G. (1990). Depoimento, Memória do Banco Central, CPDOC/ FGV.

Carvalho, W. A. (1996). *Fundação do IPEA: Formação, Desenvolvimento e Impasses*, IPEA.

Cavalcanti, R. (1989). “O IPEA e o Planejamento Nacional: um balanço de 25 anos”. In: *Literatura Econômica*. Edição especial, vol. 1, setembro.

Chacel, J. (1966). “O Instituto Brasileiro de Economia”. In: *Revista Brasileira de Economia*, vol. 20, n. 2/3, Rio de Janeiro.

Chacel, J. (1981). “O IBRE e a doutrina”. In: *Conjuntura Econômica*, vol. 35, n. 10, outubro.

Chacel, J. (1995). “A FGV, o IBRE e Eu”. In: *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, março.

“IPEA: O alcance de suas tarefas”. In: *Planejamento e Desenvolvimento*, 1982.

História da FEA/USP (1981), cap. sobre o IPE/ FIPE de autoria de C. A. Rocca, E. Ceotto e J. A. Rizzieri.

FIPE, *Currículo*, 1996, USP.

- Furtado, C. (1985). *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Loureiro, M. R. (1992). “Economistas e elites dirigentes”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 20, outubro.
- Loureiro, M. R. (1996). *Gestão Econômica e Democracia: A Participação dos Economistas no Governo*. Faculdade de Economia, USP, tese de livre-docência, 1996.
- Matos, A. G. (1994). *Contribuições para uma Análise Institucional do IPEA*, IPEA.
- Pinho, D. B. (1981). “O Departamento de Ciências Econômicas”. In: *História da Faculdade de Economia e Administração da USP (1946-1981)*. São Paulo, USP.
- Simonsen, M. H. (1966). “O Ensino de Economia em Nível de Pós-Graduação no Brasil”. In: *Revista Brasileira de Economia*, ano XX, vol. 4, dez.
- Penha, E. A. (1993). *A Criação do IBGE no Contexto da Centralização do Estado Novo*. Documentos para Disseminação, FIBGE.
- Ribeiro, C. (1990). *Depoimento*, CPDOC, FGV.
- Tolosa, H. (1989). “O Papel da Pesquisa Econômica nos Vinte e Cinco Anos do IPEA”. In: *Literatura Econômica*. Edição especial, vol.1, setembro.