

# Os 25 anos do IparDES e o Papel das Instituições de Pesquisa no Planejamento\*

*Mariano de Matos Macedo\*\**

---

O objetivo desta nota é discutir o atual papel das instituições de pesquisa aplicada no apoio às atividades de planejamento governamental, em particular as existentes nos estados, a exemplo do IPARDES, da Fundação de Economia e Estatística (FEE) e da Fundação João Pinheiro.

Atualmente, debater o tema “o papel das instituições de pesquisa no planejamento” é bastante difícil, pois nos leva a uma situação muito semelhante à vivida por um dos personagens criados por Voltaire. Em um de seus livros, o personagem principal se propõe a fazer, no decorrer do texto, uma reflexão filosófica sobre o suicídio e levar suas considerações até às últimas conseqüências. Caso viesse a concluir que o suicídio era um ato de grandeza filosófica, o personagem, coerente com os princípios do racionalismo que dominava na época, se suicidaria no final da análise. Caso contrário, partiria para outras aventuras em sua vida.

Para o caso dos profissionais do IPARDES, da FEE e de outras instituições semelhantes, a discussão do tema “o papel das instituições de pesquisa no planejamento” pode ser colocada em uma perspectiva semelhante à situação vivida por esse personagem. Atualmente – e também no passado – muita gente vem julgando que as instituições estaduais de pesquisa aplicada ao apoio às atividades de planejamento não têm mais nenhum papel a cumprir e, portanto, não têm mais razão de existir. Desse ponto de vista, essas instituições podem ser fechadas e os seus dinossauros – os velhos e ultrapassados profissionais – devem ser incentivados a ir cuidar de suas vidas segundo princípios e formas mais condizentes com a “modernidade” atual.

Será que isso é verdade?

Se a conclusão desta nota for a de que não resta mais nenhum papel às instituições semelhantes ao IPARDES, como é que os seus profissionais deverão agir racional e cientificamente (formas de agir que, é bom esclarecer, são coerentes com o tipo de trabalho que realizam)? Devem eles cometer suicídio como pesquisadores, já que a razão de sua existência supostamente já não mais se justifica?

Para avançar na discussão do tema, torna-se relevante definir um eixo metodológico de análise, que pode ser dado pelos seguintes passos:

- a) recorrer à história e avaliar o que – lá pelos idos dos anos 70 – justificou a criação ou o papel de instituições semelhantes ao IPARDES em vários Estados;
- b) ver o que mudou na história recente do mundo contemporâneo, analisar se ainda resta algum papel a essas instituições nesse contexto e, em caso afirmativo, tentar indentificar qual é esse papel.

---

\* Esta nota foi produzida para referenciar as discussões sobre o tema realizadas no seminário comemorativo dos 25 anos de criação do IPARDES, em novembro de 1998.

\*\* Doutor em Economia pela Unicamp, pesquisador do IPARDES, professor da UFPR e diretor do Núcleo de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas do Centro Universitário Positivo (Unicenp).

É importante esclarecer que, embora a análise a ser realizada tome como referência maior o IPARDES, muitas das conclusões podem ser generalizadas para os demais órgãos estaduais de pesquisa aplicada no apoio às atividades de planejamento.

Recorrendo à história para avaliar o que no passado justificou a criação do IPARDES, pode-se tomar como base uma das análises realizadas pelo prof. Magalhães – um dos principais historiadores do Paraná e o primeiro diretor-presidente da Instituição – no artigo intitulado *O IparDES há dez anos: história e reflexões*. Embora sem data e sem referência, o título indica que se trata de um artigo de quinze anos atrás, de 1983, portanto.

Sobre o contexto histórico da criação do IPARDES, o prof. Magalhães afirma o seguinte:

Para entender-se o contexto real em que o IPARDES surgiu, é preciso uma rápida análise de dois fenômenos novos, já nitidamente presentes nos primeiros anos da década de 1970.

Em primeiro lugar, o surgimento de um sistema nacional de planejamento, nucleado a partir do Ministério do Planejamento,<sup>1</sup> sob Reis Veloso. Esse sistema, fortemente revestido de características administrativas e gerenciais [centralizadoras], (...) iniciou a sua consolidação exatamente no início da década de 70 (...). Dele decorreu a idéia [reflexa] de formulação de algo como um modelo de sistema estadual, encabeçado por uma Secretaria de Planejamento (...).

No Paraná, no início, o órgão de planejamento estivera ligado diretamente ao governador. Posteriormente fora ligado à Secretaria de Estado dos Negócios do Governo, que comandava também a máquina administrativa estadual. É esta Secretaria que se transforma em Secretaria de Planejamento logo no início do Governo Parigot, medida com que o Paraná criou o seu sistema de planejamento nos moldes mencionados. O IPARDES viria a ser criado, logo em seguida, ainda dentro do mesmo modelo, preenchendo aqui o papel que cabia ao IPEA no Ministério Federal.

Em segundo lugar [na análise dos fenômenos que contextualizam historicamente a criação do IPARDES], tem-se o deslumbramento do Paraná com a soja, que nada mais era do que a difusa tomada de consciência de que a economia estadual perdera a sua relativa e suposta autonomia, para integrar-se definitivamente no contexto maior da economia brasileira. [Com o avanço da integração produtiva da economia brasileira], chegava ao fim a antiga concepção do Paraná como um segundo São Paulo, que deveria repetir com atraso o caminho [paulista] do café à indústria, concepção que permeava de forma difusa e raramente fundamentada décadas de pensamento econômico no Estado.

Naqueles primeiros anos da década de 70, o Paraná descobria finalmente que nunca repetiria São Paulo, simplesmente porque já era parte integrante e integrada de um enorme complexo de inter-relações econômicas que tinha São Paulo como centro.

Isso significava que as perspectivas de industrialização do Estado passavam a depender cada vez mais da complementaridade e suplementaridade de seu parque industrial em relação ao parque nacional, centrado em São Paulo, [o que], por sua vez, traduzia-se na necessidade de prestar maior atenção às vantagens comparativas apresentadas pela constelação de fatores produtivos e recursos naturais disponíveis no Estado. (...).

Veja-se que essa nova situação não decorrera de qualquer tipo de ação planejada do governo estadual, [embora o mesmo não possa ser dito naquilo que se referia às ações e intenções do Governo Federal]. Esta era uma das mudanças que vinham ocorrendo na economia paranaense, decorrentes de sua cada vez maior inserção no mercado nacional (...). Sua realidade intrínseca, seus parâmetros básicos, a mecânica de seu funcionamento eram, portanto, muito pouco conhecidos no próprio Estado.

<sup>1</sup> O Ministério do Planejamento é fruto da Reforma Administrativa (Decreto-Lei nº 200), uma das grandes reformas que caracterizaram a segunda metade dos anos 60. Um dos objetivos dessa reforma foi o de firmar "definitivamente, a norma de que a ação do Governo obedecerá a programas gerais e setoriais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos do Planejamento, sob a orientação e coordenação superior do Presidente da República. Cada Ministro dirigirá a elaboração do programa setorial correspondente ao seu Ministério e o Ministro do Planejamento e da Coordenação Econômica auxiliará diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e na elaboração da programação geral do Governo". Essa Reforma estabeleceu que o planejamento constituiria um dos princípios fundamentais da administração federal, compreendendo a "elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual; c) orçamento programa anual; d) programação financeira de desembolso". (HOLANDA, Nilson. **Planejamento e projetos**. Rio de Janeiro : APEC, 1975. p. 68.)

Da necessidade de conhecer-se melhor a realidade econômica paranaense, dentro dessa moldura de mudanças rápidas e recentes, [adveio o apoio] para a criação do IPARDES (...).

[No entanto, ainda] ao longo de 1972, apesar de já apoiada por Ivo Moreira, que seria o primeiro Secretário de Planejamento do Estado, a criação imediata do IPARDES – já conhecido com esse nome – ainda encontrava obstáculos. A Secretaria de Planejamento estava em fase de criação e implantação, havia dúvidas sobre como uma instituição desse tipo poderia vir a ser financiada, além das resistências naturais à criação de um órgão de estudos e pesquisas, algo visto em muitos setores como uma instituição improdutivo.<sup>2</sup>

Vencidas essas resistências com o apoio do BADEP e do IPEA, que através de convênio criaram o embrião do IPARDES – o Grupo de Estudos para as Atividades Agro-Industriais do Paraná (GEAAIP) –, o Instituto foi criado em novembro de 1973.

Segundo o prof. Magalhães, o apoio do IPEA à criação do IPARDES decorria da razão já mencionada de fazer com que os estados adotassem um modelo de planejamento semelhante ao existente em nível federal, logicamente que dentro dos limites determinados pelo padrão de centralização vigente na época.

Esse testemunho é importante para realçar que o contexto histórico da criação do IPARDES é marcado por um duplo movimento:

- a) a construção, no final dos anos 60 e início dos 70, de um modelo de planejamento fortemente centralizado em nível federal. Esse modelo ou padrão de planejamento apresentou três características básicas: a verticalidade, com as políticas sendo ditadas “de cima para baixo”; a generalidade espacial através de políticas supostamente válidas para qualquer espaço geográfico; e a dimensão funcional/setorial por meio da definição de políticas que tomavam por referência a economia como segmentada em setores econômicos (quadro 1). Esse modelo de planejamento, centralizado, limitou os graus de liberdade de definição autônoma de políticas públicas por parte de instâncias federativas subnacionais;
- b) o avanço do processo de integração produtiva da economia brasileira, que resultou na perda de autonomia relativa das economias regionais então existentes, e sua subordinação complementar ao eixo dinâmico da indústria centrado em São Paulo.

Esse contexto acabou por marcar o papel do IPARDES como instituto de pesquisas vinculadas ao apoio ao planejamento governamental, nos moldes como realizado nos anos 70 e 80. De um modo geral, as características desse papel do IPARDES foram as seguintes:

- a) como decorrência do processo de integração produtiva do Paraná na economia nacional, o Instituto centrou suas linhas de pesquisa na análise dos impactos desse processo na economia e na sociedade estadual. No geral, marca a história e papel do IPARDES dos anos 70 e 80 menos a sua capacidade de formulação própria de políticas públicas e mais a sua competência técnica de analisar a questão regional a partir da ótica estadual;
- b) essa limitação institucional, no entanto, decorreu menos de decisões deliberadas nesse sentido por parte do governo estadual ou de dirigentes do Instituto e muito mais devido à excessiva centralização do processo de formulação de políticas no governo federal, dado o então modelo de planejamento vigente. Assim, marca também a história e o papel do IPARDES, nos anos 70 e 80, sua competência técnica em avaliar os impactos, na economia e sociedade estaduais, de políticas verticalizadas, especialmente genéricas e eminentemente setoriais definidas de forma centralizada pelo governo federal. Pode-se dizer que, embora criado nos moldes do IPEA, ao contrário deste – então parte importante do modelo centralizado de planejamento do governo federal e que baseou inicialmente as suas atividades de pesquisa na formulação e avaliação de políticas – o IPARDES acabou centrando as suas linhas de ação na avaliação dos impactos das políticas federais sobre as condições econômicas e sociais do Estado.

<sup>2</sup> MAGALHÃES FILHO, Francisco. *O IparDES há dez anos : história e reflexões. s.n.t. 11p.*

E atualmente? O que mudou na história recente de nosso mundo e que tipo de contexto essas mudanças implicam para a análise do papel de instituições de pesquisa, como o IPARDES, para as ações de planejamento governamental?

Novamente e com um método semelhante ao que o prof. Magalhães utilizou há quinze anos, é possível caracterizar as transformações recentes que estão acontecendo na sociedade brasileira por um duplo movimento:

- a) o primeiro refere-se às intensas transformações em curso nos padrões de formulação e operacionalização das políticas públicas. Por diversas razões (tecnológicas, políticas, fiscais, privatização de empresas estatais e da prestação de serviços públicos, etc.), o tradicional modelo centralizado de planejamento – marcado, como já foi dito, pela verticalidade, pela generalidade espacial e pela segmentação setorial das políticas públicas – está dando lugar a um modelo descentralizado, definido basicamente pelas seguintes características: maior horizontalidade da relação setor público estatal e atores sociais no processo de definição de políticas; maior seletividade espacial e social, com as políticas públicas sendo desenhadas segundo os diferentes perfis produtivos e sociais de cada espaço territorial; maior integração e territorialidade das políticas através de uma visão sistêmica da economia e da sociedade local (quadro 1). Esse novo modelo está permeando não só as relações federativas – entre o governo federal, os estados e os municípios – mas também as relações entre o setor público estatal e a sociedade civil;
- b) o segundo movimento refere-se às transformações que vêm ocorrendo na questão regional. Dado o contexto da globalização, os rearranjos espaciais dos processos de reestruturação produtiva e integração externa e o direcionamento efetivo do fluxo ampliado de investimentos que vêm ocorrendo na economia brasileira parecem estar indicando uma tendência de concentração das atividades econômicas em algumas sub-regiões do País, em alguns focos ou ilhas de dinamismo dispersas pelo território nacional e fortemente integradas à economia mundial. Esse processo está aprofundando a diferenciação interna não só das tradicionais regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste), mas também de vários de seus estados, inclusive o Paraná. A maior parte desses focos dinâmicos sub-regionais ou locais encontra-se dispersa dentro de um polígono com vértices em Belo Horizonte, Triângulo Mineiro, Ribeirão Preto, Norte do Paraná, Porto Alegre, Curitiba, Rezende (RJ), embora existam vários desses focos ou ilhas em outras regiões do país, como Ceará, Bahia, Goiás, Maranhão, Pará e Amazonas.<sup>3</sup>

QUADRO 1 - PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS PADRÕES DE FORMULAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PADRÃO DESCENTRALIZADO	PADRÃO CENTRALIZADO
Horizontalidade: políticas concertadas entre os distintos agentes/atores sociais e orientadas ou articuladas estrategicamente de forma a criar oportunidades para empreendimentos inovadores.	Verticalidade: políticas ditadas "de cima para baixo".
Seletividade: políticas desenhadas segundo os diferentes perfis produtivos de cada segmento, região ou território.	Generalidade: políticas supostamente válidas para qualquer região ou espaço geográfico.
Territorialidade: políticas que tomam por referência a economia nacional ou regional como um conjunto econômico, social e político, com especificidades espacialmente localizadas.	Funcional/Setorial: políticas que têm, em geral, uma perspectiva setorial ou funcional – políticas agrícolas, industriais, do trigo, da soja, do álcool, da pequena e média empresa, etc.

FONTE: Este quadro foi elaborado com base em ALBUQUERQUE, Francisco. **Metodología para el desarrollo economico local**. Santiago do Chile : ILPES, 1997. p.4

<sup>3</sup> Sobre a dinâmica regional recente da economia brasileira, ver DINIZ, Clélio Campolina. *Desenvolvimento poligonal no Brasil : nem desconcentração, nem contínua polarização*. **Nova Economia**. Belo Horizonte : UFMG/FACE/DCE, v. 3, n. 1, p. 35-64, set. 1993.

É nessa perspectiva que deve ser avaliado o papel das instituições estaduais de pesquisa aplicada ao apoio de atividades de planejamento governamental.

Assim, pode-se afirmar que é justamente nesse novo contexto de métodos de planejamento mais descentralizados e de maior diferenciação, segmentação e especificidades da questão regional, que se afirmam – mais do que foi possível ocorrer no passado – a importância e o papel dessas instituições de pesquisa.

Por que essa certeza? Por várias razões, dentre as quais destacam-se as seguintes:

- a) mais do que no passado, pelas razões apresentadas, aumentaram as necessidades, as possibilidades e a autonomia das instâncias subnacionais (estados, municípios, etc.) de formular políticas públicas cujas especificidades sejam mais atreladas à realidade local. Assim, tanto pelo avanço dos processos de descentralização, quanto pela maior segmentação da questão regional, as instâncias estaduais ou locais vêm assumindo maior autonomia e relevância na busca das soluções específicas de políticas públicas, compatíveis com as características dos novos métodos de planejamento;
- b) como já se observou, o próprio processo de formulação de políticas por parte do Setor Público Estatal, qualquer que seja a instância federativa de referência, está se dando de forma cada vez mais interativa com os atores sociais locais. O planejamento tradicional, como forma específica de planejamento da ação estatal, vem cedendo lugar à forma de gestão do desenvolvimento. As soluções de políticas públicas que emergem desse processo de gestão, através de uma forte interação com os atores sociais pertinentes, não se atêm, em geral, a receitas previamente prontas e acabadas. Pelo contrário, caracterizam-se por uma miríade de alternativas que guardam estreita relação com a realidade econômica, social e político-organizativa local;
- c) é cada vez mais premente, para uma maior eficiência e eficácia das políticas públicas, que elas sejam integradas e assumam um caráter sistêmico e territorializado. Isso exige algumas instituições-pivô de integração de propostas de políticas eminentemente setoriais, dentre elas, no nível de formulação e de avaliação, os institutos de apoio ao planejamento governamental.

É justamente para aumentar a capacidade de formulação e integração de alternativas de políticas públicas locais, cujos espaços de possibilidades foram ampliados pelos processos de descentralização em curso e estão sendo exigidos pelas práticas de gestão de desenvolvimento, que se justifica a existência e se confere sentido ao novo papel a ser desempenhado pelas instituições de pesquisa aplicada às ações de planejamento governamental.

É com essa perspectiva que devemos repensar essas instituições. Suas agendas de trabalho nas áreas de sistematização de informações, pesquisa e treinamento devem ser direcionadas cada vez mais para a análise e formulação de alternativas de políticas públicas, de forma que essas instituições venham a ter condições de se tornar atores realmente relevantes em processos de gestão do desenvolvimento estadual, sub-regional ou local.

A partir dessa conclusão, ficam demonstrados a necessidade e o “papel das instituições de pesquisa no planejamento” e, portanto, definido que não existe nenhuma razão que obrigue os seus profissionais ao suicídio como pesquisadores ou que justifique que sejam, assim, mortos!

No entanto, essa conclusão também implica que há muito o que fazer para renovar e atualizar o papel que esses órgãos devem ter nos processos de gestão do desenvolvimento – forma renovada dos atuais métodos de planejamento da ação governamental. Grande parte do *modus operandi* dessas instituições ainda está presa às velhas formas do passado.