

APRESENTAÇÃO¹

DEZ ANOS DA DIEST

Luseni Aquino²

Roberto Rocha C. Pires³

Felix Lopez⁴

Bernardo Abreu de Medeiros⁵

Em 2020, a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea completou seu primeiro decenário. Nesse período, contou-se com a contribuição de profissionais das mais diversas formações, sendo 72 servidores e inúmeros bolsistas e outros colaboradores; foram desenvolvidas centenas de projetos, envolvendo 61 parcerias institucionais com outros órgãos públicos ou do terceiro setor; e publicaram-se 1.156 produções (incluindo textos para discussão, livros, capítulos, boletins, notas técnicas, relatórios de pesquisa etc.)⁶ com significativa circulação nos meios técnicos e acadêmicos. Se esse balanço sintético da atuação da Diest, entre outros possíveis, não reflete todo o conjunto do que foi produzido ou o seu efetivo alcance, evidencia o empenho realizado para contribuir com o debate sobre o Estado brasileiro e sua configuração institucional desde que a diretoria foi criada, na passagem de 2009 para 2010.⁷

A Diest é fruto de um contexto muito específico e promissor, em que as instituições emanadas do pacto constitucional de 1988 amadureciam, o cenário econômico favorável estimulava grandes empreendimentos sob a liderança do setor público, as práticas democráticas se renovavam a partir da sofisticação das instâncias participativas e o compromisso político com um modelo de desenvolvimento em bases mais inclusivas e sustentáveis ganhava legitimidade, tornando premente a necessidade de voltar o olhar para a ação estatal e os processos de governo.

Nascida sob inspiração das discussões realizadas em um ciclo de planejamento estratégico interno de meados dos anos 2000, a Diest concretizou a ideia de instituir no Ipea uma agenda sistemática de reflexão que tomasse o próprio aparato estatal como objeto de análise e avaliação. Delineou-se, assim, a missão da diretoria, que é produzir estudos e pesquisas sobre “questões ligadas à estrutura, organização e funcionamento do Estado brasileiro e de seus aparatos institucionais, bem como aos modos de relação entre o Estado e a sociedade nos processos de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento do país”.

É preciso reconhecer, desde logo, que essas questões sempre estiveram presentes, com mais ou menos ênfase, nos estudos empreendidos pelo Ipea. Contudo, costumavam ser tratadas como subsidiárias

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29apresenta>

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

6. Conforme levantamento extraído do Repositório do Conhecimento do Ipea pela Divisão de Biblioteca da casa, em fins de 2020.

7. A Diest foi formalmente instituída em março de 2010, por ocasião da publicação de reformulações no Estatuto do Ipea, por meio do Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010.

à análise de políticas setoriais específicas ou à discussão sobre os problemas econômicos, sociais, regionais e de infraestrutura do país. Nesse sentido, a criação da Diest significou o reconhecimento de que as dinâmicas próprias da ação estatal, em termos de sua organização e funcionamento, são um aspecto essencial da compreensão dos processos de políticas públicas, uma vez que encerram lógicas e padrões que precisam ser apreendidos e decifrados, visando a seu aprimoramento ou sua reversão, conforme os resultados que se pretenda alcançar.

Um impulso decisivo à consecução desse projeto foi a chegada ao Ipea dos aprovados no concurso de 2008/2009, o qual inovou em relação aos certames anteriores ao recrutar pessoas com formações mais diversificadas, com destaque para as diferentes áreas das ciências sociais aplicadas, e com atuação profissional em alguma medida já pautada nos temas atinentes àquela agenda. Outro aspecto importante na composição dos quadros da Diest foi a incorporação de servidores públicos federais com ampla experiência de atuação em variadas áreas do governo, os quais trouxeram uma perspectiva informada pela vivência das engrenagens das organizações do Estado e das rotinas da administração pública.

Dessa maneira, a Diest conseguiu reunir profissionais experientes do Ipea e do governo federal com um novo conjunto de pesquisadores recrutados especificamente para o desenvolvimento de uma agenda de estudos sobre o Estado, as instituições e a democracia. Essa composição diversa e multidisciplinar permitiu que, ao longo da última década, a diretoria constituísse um portfólio de projetos variados, resultante tanto de demandas por assessoramento governamental quanto do reconhecimento, pelo próprio corpo técnico, de lacunas a serem preenchidas no debate público mais amplo.

Em face da trajetória percorrida até aqui, impôs-se, no momento em que a Diest comemorava seus primeiros dez anos, a necessidade de refletir sobre o significado dos esforços empreendidos e de fazer um balanço dos resultados alcançados. Esta edição especial do *Boletim de Análise Político-Institucional* pretende oferecer uma apreciação ao mesmo tempo concisa e implicada desse percurso, reunindo artigos elaborados por vários dos atuais e ex-integrantes da diretoria.

O processo de elaboração da publicação teve início com uma chamada de artigos do corpo técnico da Diest. Os temas não foram definidos previamente, mas propostos pelas equipes responsáveis por conduzir as diferentes agendas. Para estimular a reflexão sobre a trajetória da diretoria, propusemos aos autores dos artigos um roteiro básico abarcando: i) a contextualização do tema escolhido, tal como era percebido nos debates acerca de políticas públicas no início dos anos 2010; ii) a descrição de quando, como e por meio de que estratégias o tema foi incorporado pela Diest, ressaltando também sua evolução e desdobramentos ao longo do tempo; iii) a discussão sobre como o tema é percebido contemporaneamente, suas continuidades e mudanças e como a produção da Diest interferiu nesses processos; e iv) a indicação de tendências, aspectos lacunares e desafios importantes no debate contemporâneo a respeito do tema, ao modo de proposição de agendas futuras de pesquisa e assessoramento governamental.

Precedida de uma rodada de debates para validação coletiva dos temas e escopos analíticos propostos, a elaboração dos textos foi feita, em geral, a várias mãos. Todos os artigos recebidos foram submetidos à avaliação por pareceristas e à discussão entre o conjunto de autores por meio de três oficinas, o que propiciou o aperfeiçoamento dos textos, maior convergência em relação aos propósitos específicos desta edição especial do boletim e uma visão de conjunto dos esforços que

marcaram o decenário da Diest. Como resultado desse processo de trabalho, foram produzidos os dezesseis artigos que integram este volume, os quais, com diferentes temas e questões, compartilham o objetivo de avaliar a trajetória das agendas de pesquisa e assessoramento governamental tanto de um ponto de vista retrospectivo quanto prospectivo.

Um olhar transversal sobre o conjunto dos textos revela elementos interessantes acerca do percurso e das produções da Diest. Primeiramente, é oportuno observar que vários retornam aos três eixos centrais de articulação dos trabalhos por vir enunciados ainda em 2010: a república, como o domínio da lei e da organização da vida coletiva em vista do bem comum; a democracia, como arranjo viabilizador das disputas de interesses em contexto de pluralismo; e o desenvolvimento inclusivo e sustentável, como grande projeto coletivo do país.⁸ Os artigos atestam que vários outros temas se somaram aos que foram apontados de início, contribuindo para a expansão da agenda, mas o balanço ora proposto ratifica a pertinência daquela primeira construção referencial, que tem se mostrado válida não apenas quanto ao mérito das questões ali arroladas, mas também quanto à atualidade de algumas das problematizações então apresentadas.

Outro aspecto relevante a considerar diz respeito à diversidade temática abrangida, evidenciada no sumário desta publicação, o que reflete a preocupação em manter a aderência dos estudos da Diest com as pautas que emergiram no debate público e na agenda de governo, afetando diferentes políticas públicas, organizações, instrumentos de atuação e formas de relação com a sociedade. Com isso, é possível perceber que, além de buscarem sintonia com os temas em destaque, muitos trabalhos da Diest se pautaram pela necessidade de preencher lacunas na produção, análise e disponibilização de dados escassos ou inexistentes, bem como pelo aporte de inovações metodológicas e teórico-metodológicas de relevo.

Igualmente notável é o enfoque recorrente sobre alguns aspectos relativos às dinâmicas institucionais e suas repercussões, as quais incidem, sob diferentes óticas, sobre o avanço, a consolidação ou a retração das políticas públicas. Nesse sentido, pode-se dizer que os textos refletem o esforço da Diest em acompanhar os processos de construção de políticas públicas e seus aparatos, assim como as dinâmicas que ensejam seu desmantelamento institucional, contribuindo criticamente para a reflexão sobre os elementos basilares da ação estatal e que dão sustentação à implementação dos projetos governamentais, ou os inviabilizam.

Para além da diversidade dos temas e da confluência nas abordagens, os relatos acerca do desenvolvimento das agendas de pesquisa e assessoramento apontam ainda para as formas de atuação que se consagraram nesses dez anos da diretoria. De um lado, a Diest intermediou parcerias institucionais importantes entre o Ipea e organizações governamentais (em especial, os diferentes ministérios do núcleo de governo); de outro, também foi capaz de se inserir em redes acadêmicas nacionais e internacionais e de manter interlocução com diferentes atores não governamentais. Essa dupla inserção gerou oportunidades de acompanhar os processos de políticas públicas por meio tanto de estudos críticos quanto do envolvimento direto nos processos de construção, planejamento e avaliação de políticas públicas de diferentes áreas, não apenas do Poder Executivo, mas também do Legislativo e do Judiciário.

8. A propósito, ver os três volumes do livro *Estado, Instituições e Democracia*, que compôs a série *Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro*, do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, publicados em 2010.

Os artigos aqui reunidos apontam dois tipos de desafios e horizontes para as futuras reflexões da Diest. O primeiro é retomar questões pendentes, já enunciadas desde a criação da diretoria, mas que ficaram à margem dos esforços realizados nos últimos dez anos, como é o caso dos problemas da República brasileira. As crises de natureza política e econômica que o país tem vivido desde 2013, associadas a processos de reconfiguração do espaço público, polarizaram a sociedade, minaram a coesão social, têm deslegitimado as práticas de convivência democrática e das próprias instituições republicanas. Esse contexto cobra o reexame das diferentes formas de representação e processamento de interesses no interior do Estado brasileiro, seja pela via da participação da sociedade civil, da representação política estruturada nos Poderes Executivo e Legislativo, do controle jurisdicional do Poder Judiciário e da atuação de órgãos de controle interno, externo e do Ministério Público. Nesse sentido, impõe-se como problema irremediável na busca por compreender as mudanças em curso no funcionamento das instituições públicas e suas repercussões para o desenvolvimento.

O segundo tipo de desafio requer a incorporação de temas e olhares relativamente menos exercitados no interior da Diest, e que podem oferecer um mote promissor para a articulação das diferentes agendas nos próximos anos. As lacunas apontadas nos artigos ressaltam a necessidade de maior atenção às complexas inter-relações entre Estado, instituições e desigualdades sociais. Urge pensar como estruturas administrativas, formas de recrutamento e ocupação no setor público, relações federativas, processos de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas podem repercutir em reprodução ou mitigação de desigualdades já existentes. Além disso, faz-se importante pensar as operações do aparato estatal como formas históricas de processamento institucional de problemas e de atendimento a públicos e territórios determinados, as quais configuram padrões de acesso a bens e serviços públicos. Aprofundar a compreensão dessas questões é especialmente relevante no contexto atual de crescente digitalização da ação governamental, em que novas dinâmicas de inclusão/exclusão emergem. As relações entre instituições e desenvolvimento precisam contemplar o tema da desigualdade como um qualificador substantivo do desenvolvimento, que deve informar a análise dos processos de governança, dos modos de articulação interinstitucional e dos resultados da operação das instituições em suas relações com os públicos e territórios a que servem.

Entre um caminho e outro, o que se percebe com esse balanço do primeiro decenário é a necessidade de reforçar e reafirmar as orientações básicas sob as quais a Diest foi fundada: república, democracia e desenvolvimento. Isso requer atenção continuada e renovada sobre as articulações entre a organização do Estado e a operação de suas instituições, bem como a produção do desenvolvimento combinado tanto com o aprofundamento dos processos e valores democráticos quanto com a redução das históricas desigualdades sociais, políticas e regionais do país. O conjunto de artigos que compõem essa publicação dá importantes passos nessa direção, reforçando os princípios fundadores e olhando para os desafios que se impõem nos desdobramentos futuros desse percurso.

É necessário mencionar, por fim, o contexto em que esta publicação foi elaborada e as lições que podem ser extraídas daí. Atravessado pela pandemia da Covid-19, o ano de 2020 trouxe desafios novos e grandiosos para sociedades e governos mundo afora. Não foi diferente no Brasil, em que o Estado se viu instado a planejar, implementar e avaliar as ações emergenciais necessárias ao enfrentamento da crise sanitária em um cenário exigente em termos de coordenação setorial e interfederativa. Em grande medida, o contexto colocou o Estado, suas capacidades e a efetividade de sua atuação no centro das atenções, demonstrando de maneira contundente a relevância que esse tipo de questão precisa ter no quadro compreensivo das razões de sucesso e fracasso da ação pública.