

# A PARTICIPAÇÃO DOS ECONOMISTAS NO GOVERNO

Maria Rita Loureiro\*

---

**Resumo** – Este trabalho analisa o processo através do qual os economistas se tornaram um segmento específico das elites dirigentes no Brasil, aquele que se identifica e se legitima não pela representação partidária e eleitoral, mas sim pela competência técnica. Relacionado às práticas de intervenção e planejamento econômico do Estado nacional-desenvolvimentista, este processo se intensificou nos governos militares, mas, paradoxalmente, não se arrefece em tempos neoliberais. O estudo procura relacionar também a forma de participação das equipes econômicas nos órgãos de gestão das políticas macroeconômicas com as características do sistema presidencialista brasileiro, o que tem gerado um estilo tecnocrático de tomada de decisão, mesmo em períodos de democracia.

**Palavras-chave** – Elites tecnocráticas. Gestão macroeconômica. Presidencialismo.

**Abstract** – The paper analyzes the emergence of the economists as ruling elite in Brazil, the one identified and legitimized not through political party and electoral representation but through technical and scientific competence. If this process was historically connected with the consolidation of the development state in the 1950s and 1960s and it has paradoxically been reinforced by the recent neoliberal economic reforms in democratic context. This work also examines the opportunities and risks offered by the Brazilian presidential system to a technocratic policymaking, even in democratic times.

**Key words** – Technocrats. Macroeconomic policymaking. Brazilian presidential system.

**JEL Classification** – A11, Role of economics, Role of economists, Market for economists. I23, Higher education research institutions. I28, Government policy.

---

## 1 Introdução

Desde meados do século XX, os economistas têm participado ativamente dos governos e influenciado de forma marcante as decisões políticas. Segundo analistas, isso ocorreu não só porque as idéias econômicas se mostraram relevantes para a solução dos problemas do mundo real, mas, sobretudo, porque os governos assumiram as funções de promoção do desenvolvimento, de garantia da estabilidade monetária e ainda da implementação de políticas sociais (Coats, 1981; Pechman, 1989). Este processo relaciona-se à tendência de regulação e intervenção estatal na economia que predominou

---

\* Professora titular da Faculdade de Economia e Administração da USP e da FGV de São Paulo.

<b>ANÁLISE</b>	Porto Alegre	v. 17	n. 2	p. 345-359	jul./dez. 2006
----------------	--------------	-------	------	------------	----------------

na maioria dos países capitalistas, a partir da II Guerra Mundial, sob inspiração do keynesianismo. Todavia, a ascensão de economistas aos órgãos governamentais não se reverteu em tempos neoliberais, estando associada à necessidade de legitimidade política, de garantia de credibilidade financeira mais do que propriamente a demandas de eficiência, como se costuma pensar (Markoff e Montecinos, 1992).

No Brasil, os economistas se tornaram, ao longo dos anos de 1940-1970, importante segmento das elites dirigentes. Historicamente, eles ascenderam a postos tradicionais do Estado, tais como ministros da Fazenda, substituindo bacharéis, homens de negócios ou membros de partidos políticos e ocuparam os novos cargos surgidos com a expansão das funções de regulação e intervenção econômica. Em agências mais recentes, como o Banco Central, por exemplo, o predomínio de economistas é marcante, chegando a atingir mais de 60% de seus quadros de presidentes e diretores.

Se a presença de economistas em postos governamentais é traço comum a numerosos países, suas formas de atuação variam consideravelmente entre os diferentes sistemas políticos. A própria experiência brasileira, como de outros sistemas presidencialistas na América Latina, é bem particular. No Brasil, os economistas não agem apenas como assessores ou funcionários burocráticos, como é predominante em outros países. Eles atuam também como dirigentes políticos. Sua participação estende-se desde os cargos de direção do Ministério da Fazenda e do Planejamento até a de órgãos de pesquisa e elaboração de estatísticas e contas nacionais, de controle da concorrência etc. Passam também pelos altos postos nos bancos públicos e comissões internacionais, como, por exemplo, as que surgiram nos anos de 1940, durante e no pós-guerra e mais recentemente, as de negociação da dívida externa.

A participação dos economistas como dirigentes políticos, no Brasil, é o resultado de um trabalho de construção institucional, realizado por indivíduos e grupos, ao longo de várias décadas, no seio dos organismos do governo, nas escolas de economia ou centros de pesquisa, e em agências econômicas internacionais. Portanto, não é produto "natural", decorrente da atuação econômica do Estado. Para contrapor-se a essa visão simplista, basta lembrar que, em outros países, a expansão de práticas de regulação estatal não implicou a atribuição de postos de direção política a economistas, considerados como tais. Estudos comparativos mostram que em países como Inglaterra, Estados Unidos, Itália, Japão, Israel, etc. os economistas ocupam predominantemente níveis intermediários das burocracias públicas (Coats, 1981). Nos Estados Unidos, em particular, vários fatores relacionados às características de seu sistema político e universitário mantêm os economistas na condição de funcionários burocráticos ou de assessores presidenciais ou parlamentares. Quando assessores, eles não permanecem muito tempo em Washington sob pena de perderem prestígio nos meios universitários (Klamer e Colander, 1990). Por outro lado, na França, onde as carreiras

burocráticas mantêm vínculos estreitos com o sistema de ensino superior e os cursos de economia muito tardiamente (fim dos anos de 1950) separaram-se das faculdades de direito, ganhando autonomia, o recrutamento das elites dirigente, mesmo para as áreas de finanças públicas, planejamento econômico etc. não foi feito entre economistas, mas entre os egressos das “grandes escolas”, como École Nationale d’Administration, École Polytechnique, Science Politique (Fourquet, 1980).

Assim, o presente texto analisa, ainda que muito rapidamente, o processo de construção social deste segmento específico das elites dirigentes no país, mostrando que ele se identifica e se legitima não pela representação partidária e eleitoral, mas sim pela competência técnica. Ao mesmo tempo procura relacionar a forma de sua participação nos órgãos governamentais com as características de nosso sistema presidencialista.

## **2 A emergência dos economistas como segmento das elites dirigentes: 1930-1964**

O processo de formação da competência específica do economista e de sua identidade como segmento da elite dirigente no Brasil desenrolou-se não apenas no âmbito acadêmico das escolas de economia, mas, sobretudo, no interior dos órgãos governamentais, instituições de pesquisa aplicada e organismos internacionais, como a CEPAL. E ainda no bojo das lutas político-ideológicas que atravessaram as décadas de 1930/1960 no país.<sup>1</sup> Se a consolidação da formação universitária foi longa e difícil, só se realizando nos anos de 1970, com a implantação dos cursos de pós-graduação, pode-se dizer que a construção da competência prática no decorrer da atuação em organismos governamentais foi processo comparativamente mais rápido e eficaz.

Do ponto de vista histórico, o campo dos economistas formou-se, ao longo da era Vargas e no bojo do processo de construção do Estado Nacional desenvolvimentista.<sup>2</sup> Como se conhece bem, este processo se caracterizou pela centralização do poder no executivo federal, pela expansão das funções econômicas do Estado e de seu controle sobre a economia e ainda pelo deslocamento do poder do Congresso e dos partidos políticos para as novas agências de planificação e regulação econômica (Martins, 1976). As-

---

<sup>1</sup> Esta situação específica levou analista do pensamento econômico do período a concluir que aquela produção não se estruturou nos meios acadêmicos, mas nas discussões políticas (Bielchowsky, 1988, p. 1).

<sup>2</sup> A análise dos economistas é feita a partir do conceito de campo social, tal como desenvolvido por Pierre Bourdieu, ou seja, os economistas são vistos como participantes de um espaço de lutas materiais e simbólicas em que grupos disputam o reconhecimento de sua competência e de autoridade legítima. A luta pelo monopólio de cargos e posições de poder entre os diferentes grupos não é a expressão exclusiva de interesses materiais ou ideológicas políticas. Ela pode exprimir igualmente relações de força internas ao campo dos economistas, tais como divergências teóricas, abordagens metodológicas, etc.

sim, cabe lembrar os conselhos técnicos do primeiro governo Vargas, as comissões econômicas internacionais, os grupos executivos do governo Kubitschek e órgãos como o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), o chamado “super-ministério” que controlava o orçamento governamental durante todo o Estado Novo, a SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito, órgão criado em 1945, junto ao Banco do Brasil, com atuação importante na área monetária e cambial) e o BNDE (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico). Todos estes órgãos desempenharam papel fundamental na formação do campo dos economistas no Brasil. Constituído-se como espaços privilegiados de decisão, apropriados pelos técnicos, elas funcionaram também como *escolas práticas de formação econômica* diferenciada para engenheiros, advogados e outros altos funcionários que se envolviam com as atividades de regulamentação e controle de diversos setores econômicos e com as tarefas de planejamento industrial.<sup>3</sup>

Criada como meio de contornar as pressões da alta burocracia do Banco do Brasil contra a criação do Banco Central, a SUMOC representou, segundo seu idealizador, Gouveia de Bulhões, instrumento de preparação do futuro Banco Central.<sup>4</sup> Com relação ao BNDE, cabe relembra que ele contribuiu para o desenvolvimento de uma competência técnica específica (concretizada na habilidade de pensar a economia em termos globais) por parte daqueles que depois seriam denominados economistas e ao mesmo tempo permitiu a produção da legitimidade (isto é, crença na competência) dos técnicos como novo segmento da elite dirigente. Em outras palavras, até o final dos anos de 1960, a formação profissional dos economistas fazia-se menos nas escolas de economia que se caracterizavam, de modo geral, por um ensino de má qualidade e pouco adequado às demandas do mercado de trabalho e mais nos organismos governamentais. Assim, os conselhos técnicos e as comissões internacionais e os órgãos já citados, além de outros como a chamada Assessoria Econômica de Vargas, o Plano de Metas, e os grupos executivos, do Governo de Juscelino, todos eles constituíram, ao longo dos anos de 1930-1950, os *lugares-chave* dentro do espaço governamental para a atuação dos técnicos-economistas e para a formação de sua competência prática.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> São expressivas as palavras de Jesus Soares Pereira sobre o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE), um dos mais importantes conselhos técnicos do primeiro governo Vargas.: “O CFCE foi a máquina deliberativa e até mesmo legislativa do Estado Novo. *Para mim, ... a grande escola ativa no trato dos problemas econômicos nacionais...*” (Pereira, 1975, p. 46-49).

<sup>4</sup> “A SUMOC estava preparando as bases de uma política para se transformar em banco central, mas *precisava principalmente treinar pessoal...* Serviu basicamente para isso, teve essa grande virtude: trouxe funcionários do Banco do Brasil que se especializaram em problemas de crédito” (O. G. Bulhões, Depoimento, CPDOC/FGV, 1990, p. 93; grifos meus).

<sup>5</sup> O grupo misto BNDE-CEPAL foi constituído em 1953, sob direção do economista chileno Aníbal Pinto e teve importância fundamental na divulgação das idéias cepalinas e na formação de economistas no Brasil, realizando numerosos cursos de economia e planejamento em várias cidades do país (Ekerman, 1989, p. 116). Por sua vez, a Assessoria de Vargas, com-

Esta formação prática dos economistas se deu também em centros de pesquisas econômicas aplicadas, como o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, e ainda em agências internacionais, a exemplo da Cepal (Loureiro, 1997).<sup>6</sup>

Com relação ao Instituto Brasileiro de Economia da FGV (IBRE), pode-se afirmar que esta instituição constituiu, durante várias décadas, o pólo mais importante de produção do conhecimento e o espaço onde esta disciplina assumiu sua dimensão prática, afirmando-se como requisito básico de competência para a condução de políticas econômicas no país. Cabe destacar o trabalho de elaboração da contas nacionais (na época, prática inovadora mesmo nos países desenvolvidos, e resultante da implementação de políticas macro-econômicas, sob inspiração keynesiana) e ainda a criação dos índices de preços.

Para a FGV foram recrutados vários professores, inúmeros alunos da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas (FNCE), escola criada no Rio de Janeiro na então Universidade do Brasil, em 1946, mesmo ano da criação da Faculdade de Economia da USP. Eles participavam das equipes de Renda Nacional, do Centro de Conjuntura Econômica e posteriormente dos Centros de Contas Nacionais, de Estudos Fiscais, de Análise Contábil, do trabalho nas duas revistas, a *Revista Brasileira de Economia*, destinada à publicação de artigos de autores nacionais e estrangeiros e a *Conjuntura Econômica*, onde são divulgados os indicadores estatísticos produzidos pela instituição.

Em síntese, pode-se afirmar que o grupo que construiu o IBRE formou-se ao longo de vários anos, em extensa rede de relações em órgãos governamentais, nas instituições de ensino e nos meios empresariais.<sup>7</sup> Assim,

---

posta de técnicos como Rômulo Almeida, Jesus Soares Pereira, Cleanto de Paiva Leite e Ignácio Rangel, foi responsável por importantes projetos que criaram as condições para o programa de desenvolvimento industrial dos anos de 1950 (D'Araújo). Dentre os vários grupos executivos criados no período, pode-se citar: GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística); GEICOM (Grupo Executivo da Indústria da Construção Naval); GEIMAPA (Grupo Executivo da Indústria de Máquinas Pesadas e Bens de Capital), etc. Sobre o papel inovador de coordenação do processo decisório representado pelos grupos executivos e sobre a "saída" política encontrada por Kubitschek na administração paralela para realizar o desenvolvimento econômico em um quadro de estabilidade política, ver os trabalhos de Lafer (1970) e Benevides (1976).

<sup>6</sup> O depoimento de Raul Ekerman, formado pela Faculdade de Economia da USP, em 1964 e professor da Escola da Pós-Graduação em Economia da FGV, pode ser transcrito para reforço da argumentação: "Ainda que colegas meus que estudaram na Universidade do Brasil no Rio daqueles tempos me informem que o ensino ali deixava muito a desejar, ainda assim fica o testemunho escrito de que *o grosso do que se produziu de conhecimento econômico relevante no Brasil no período 55-65 foi carioca... O que dava força ao Rio de Janeiro como centro de conhecimento era muito menos a faculdade de economia da Universidade do Brasil, que o fato de ser o centro político do país*. Por outro lado, do ponto de vista tanto da transmissão como da criação de conhecimento econômico, muito mais importantes que a faculdade de economia eram centros como a FGV, o Grupo misto BNDE-CEPAL e o IBGE" (Ekerman, 1989, p. 119).

<sup>7</sup> Podem-se citar alguns exemplos: Bulhões, nos anos 1950, esteve com Roberto Campos na consultoria CONSULTEC, da qual participaram também os engenheiros Lucas Lopes e Glycon de Paiva, colegas de Campos no BNDE. Mário Henrique Simonsen, engenheiro e paren-

pode-se afirmar que estes atores sociais puderam realizar amplo e orquestrado trabalho de montagem institucional que se manifestou claramente na articulação de políticas econômicas, já antes de 1964. Pode-se lembrar que Gudin, como Ministro da Fazenda e Bulhões, como diretor da SUMOC, criaram em 1955, a Instrução 113. Como é relatado na história econômica brasileira, tal medida facilitou o processo de industrialização no Governo Kubitschek, através do Plano de Metas, que tinha Roberto Campos como um de seus principais coordenadores.

### **3 Os meios intelectuais e as lutas entre grupos**

#### **3.1 A controvérsia sobre o planejamento econômico**

O campo do economista se organizou, desde os seus primórdios, através de inúmeras disputas que envolveram os técnicos frente a outros agentes, especialmente parlamentares e empresariado (Sola, 1982; Martins, 1976). Houve também as disputas entre diferentes segmentos da burocracia econômica, como as divergências, entre o Banco do Brasil e o Ministério da Fazenda em torno da criação do Banco Central (Bulhões, 1990). E, ainda, as lutas internas entre diferentes grupos de economistas.

No início dos anos de 1940, este espaço social de lutas começou a tomar forma com a polêmica estabelecida entre Eugênio Gudin e Roberto Simonsen que foi depois reproduzida como a “controvérsia sobre o planejamento econômico”. Sendo bem conhecida, cabe apenas lembrar que, de um lado, Simonsen propunha como membro e relator do Conselho Nacional da Política Industrial e Comercial (CNPIC) a ampliação da intervenção estatal na economia através do planejamento e de medidas protecionistas às indústrias. De outro lado, Gudin, relator da Comissão de Planejamento Econômico, rejeitava, como defensor do liberalismo, as propostas de planejamento e o excessivo protecionismo às indústrias e propunha reformas na área monetária e fiscal e a restrição da atuação do Estado apenas a medidas corretivas de desvios do mercado. Essas disputas tiveram repercussão no Congresso, nos meios empresariais e na imprensa. As críticas de Gudin foram publicadas em livro, em 1945, sob o título “Rumos da Política Econômica”. Três meses depois apareceu a réplica de Simonsen também publicada em livro intitulado “O planejamento da economia brasileira”. Em agosto do ano seguinte, Gudin voltou à tona, com a publicação da Carta à Comissão de Planejamento que encerra o debate (Sola, 1982; Bielschowsky, 1988).

---

te de Gudin, trabalhou com Dias Leite em sua empresa de consultoria, ECOTEC, ao mesmo tempo em que iniciava estudos de economia na equipe da FGV (Ver CPDOC/FGV, 1984, p.503 e p. 3.199 respectivamente)

### 3.2 A disputa entre monetaristas e estruturalistas

No debate entre Gudin e Simonsen, produzido em uma etapa ainda embrionária do campo dos economistas, pode-se admitir que as disputas intelectuais e políticas sejam remetidas a fatores externos, isto é, às posições ocupadas por cada um no seio de diferentes frações do capital econômico. Simonsen, engenheiro da alta burguesia e líder do empresariado paulista; ele representava os interesses das indústrias nascentes e, portanto, dependentes da defesa do mercado e da proteção do Estado. Por sua vez, Gudin representava os interesses do capital estrangeiro.

Entretanto, corre-se o risco de cair em um simplismo reducionista ao se fazer o mesmo tipo de análise para entender as discordâncias que se estabeleceram entre o grupo da Cepal e o Instituto Brasileiro de Economia da FGV, nos anos de 1950. Neste caso, tanto quanto fatores externos, estavam em jogo condições internas à constituição do campo dos economistas no Brasil e as posições que cada grupo aí ocupava.

Quando a Cepal começou a divulgar seus estudos, o grupo da FGV já havia sido constituído no Brasil (teoricamente identificado com os neoclássicos); ele havia se consolidado ao longo de trabalhos de vários anos, elaborados no IBRE e cuja visibilidade se assentava não só na publicação de suas revistas especializadas, mas também em jornais e revistas mundanas (Gudin escreveu, durante décadas, em jornais como o *Correio da Manhã* e o *Globo*). Ele publicava também com Bulhões em revistas como o *Digesto Econômico*, da Associação Comercial de São Paulo, na *Carta Mensal da Confederação Nacional do Comercial*, etc.

A Cepal era instituição nova que pretendia afirmar sua identidade latino-americana e marcar posição de autonomia frente aos EUA. Seus membros eram, em geral, jovens saídos das escolas de Direito ou Economia de diversos países da América Latina, reunidos em Santiago do Chile sob a liderança de Raul Prebisch; este foi o “Grande Heresiarca” argentino, fundador do Banco Central de seu país e, na época, “despejado da Argentina peronista”. Assim, as possibilidades de inovação teórica, ou de posicionamento heterodoxo, por parte deste grupo, eram mais elevadas. Além da perseguição política, vivida por Prebisch, muitos, como Furtado, iniciavam, na época, suas carreiras e estavam fazendo os primeiros investimentos nos estudos econômicos. Estavam, portanto, mais abertos às novas teorias.

As teses cepalinas são bem conhecidas para que se necessite retomá-las aqui. Cabe lembrar que foram introduzidas no Brasil por artigos de Furtado e Prebisch, publicados na *Revista Brasileira de Economia*, RBE/FGV, no início dos anos de 1950, reabrindo o debate da década anterior. As questões de planejamento e protecionismo – acrescidas de novas interpretações de problemas como atraso, pobreza, inflação, etc. – foram, então, retomadas, com mais consistência teórica. Mesmo tendo acatado os artigos de Prebisch e Furtado em sua revista, os dirigentes da FGV (Gudin e Bulhões), reagiram

à Cepal, através da encomenda de conferências a economistas estrangeiros (Jacob Viner, Haberler, etc.), reafirmadores dos pressupostos neoclássicos, e também por violentos artigos na própria RBE. As críticas de Gudin e Bulhões apareceram inclusive em jornais, já que o público interessado na polêmica era constituído também por dirigentes governamentais e empresários. Na perspectiva de hoje, depois de várias décadas e à luz das reavaliações críticas (Oliveira, 1975, Mantega, 1985) pode-se afirmar que parte da força contestatória do pensamento da Cepal resulta de razões internas ao universo social onde foi produzido. Sem pretender esvaziar as contribuições intelectuais das obras cepalinas – que, aliás, já foram bem marcadas na história do pensamento econômico brasileiro e latino-americano – indica-se aqui o caráter “especial” adquirido por elas por efeito do jogo de forças processadas naquele meio. Elas se tornaram, assim, obras *fundadoras*. Como já se afirmou, o manifesto de Prebisch “inaugurou o estruturalismo latino-americano” (Bacha, 1985, p. 13) e o livro de Celso Furtado, *A Formação Econômica do Brasil* “constituiu um marco para o pensamento econômico brasileiro” (Mantega, 1985, p. 11).

Cabe observar aqui que a emergência dos economistas na cena política, em particular, nas agências de planejamento e regulação econômica, neste mesmo período, em outros países, como México, Chile e Argentina, também se deu através de debate entre estruturalistas e monetaristas. Ou seja, essas disputas constituíram o campo de lutas específico dos economistas. Todavia, elas devem ser vistas no contexto mais amplo do debate intelectual e político que ocupou de forma marcante a história destes países latino-americanos nos anos de 1950 e inícios da década de 1960, envolvendo temas como nacionalismo, desenvolvimento industrial, planejamento econômico, reforma agrária, etc., e que delimitou posições de direita e esquerda. No Brasil, a estas posições se alinhavam, de um lado, grupos entrenchados em órgãos como BNDE, SUMOC, FGV, e, de outro, na Assessoria Econômica de Vargas, na Cepal e no ISEB (Loureiro, 1997).

O acirramento destas lutas implicará intensa mobilização política por parte dos grupos aí envolvidos. Basta lembrar que o grupo da FGV apoiará iniciativas como o IPES (Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais). Segundo Dreifus (1981), este órgão foi um dos centros mais importantes de articulação política, ideológica e financeira do movimento golpista de 1964. Além de Garrido Torres, um de seus líderes mais destacados, também prestaram grande apoio ao IPES, outros membros da FGV, como Bulhões, Dênio Nogueira, Mário Henrique Simonsen, Alexandre Kafka, Julian Chacel e, ainda figuras como Roberto Campos, Lucas Lopes, Glycon de Paiva, etc. Tal iniciativa, como se sabe, facilitará, com a instalação do primeiro governo militar, em abril de 1964, a ascensão de vários deles aos postos de ministro de Fazenda e do Planejamento e à presidência e diretorias do Banco Central. De outro lado, o acirramento destas lutas responderá, também, pela cassa-



ção dos direitos políticos de Celso Furtado, Rômulo de Almeida, Soares Pereira, entre muitos outros.

#### **4 Formação acadêmica e participação no governo pós-1964**

A partir de meados dos anos de 1960, a expansão de postos para economistas nos três níveis de governo, especialmente nas agências de planejamento e desenvolvimento econômico, tornou mais clara a situação de crise e de deficiência do sistema de ensino acadêmico. Por essa razão, surgiram várias propostas de reformulação dos cursos e dos currículos.

A Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo (FEA/USP), por exemplo, passou então por intenso processo de reforma curricular no início dos anos de 1960. Atentos às novas demandas para atividades de planejamento que assumiam importância crescente no governo de São Paulo, os professores desta faculdade, em particular Delfim Netto, um dos mentores da mudança, deram nova orientação ao curso, reforçando disciplinas de matemática e de teoria econômica (Pinho, 1981, p. 48).

Na verdade, a crise vivida pela FEA/USP, razão de ser das propostas de reformulação curricular e de reorientação do curso para uma linha mais técnico-profissionalizante, apenas exprime a crise mais geral dos cursos de economia do país, nos anos de 1960. Ao lado da expansão crescente do número de cursos e de formados em economia, verifica-se a má qualidade do ensino e sua pouca afinação com o mercado de trabalho. Também resultou em diagnóstico sombrio o seminário realizado em Itaipava (RJ) em dezembro de 1966. Ele reuniu professores e responsáveis pelas mais importantes instituições de ensino de economia do país. Delfim Netto, Mario Henrique Simonsen, Reis Velloso, Isaac Kerstenetzky, Julian Chacel, Conceição Tavares estiveram presentes. “O ensino da economia nas universidades brasileiras é tão superabundante em quantidade quanto deficiente em qualidade” (Simonsen, 1966, p. 19).

Frente à situação, os participantes de Itaipava sugeriram o fechamento de algumas escolas, a transformação de outras em escolas de administração de empresas; e, mais importante, a renovação dos quadros de professores, via implantação de programas de pós-graduação e envio de estudantes e docentes para doutoramento no exterior.

Assim, a partir dos anos de 1970, com a reforma universitária realizada pelos governos militares e a instalação dos programas de pós-graduação, o curso universitário tornou-se o principal caminho de formação de economistas e de quadros dirigentes para a área econômica. A expansão dos cursos de economia e do número de alunos, o crescimento da produção acadêmica, o desenvolvimento de um quadro institucional de pesquisa, e inclusive a criação de novas revistas especializadas são componentes de um mesmo e mais amplo processo, que se pode definir como modernização da ciência econômica no Brasil.

Todavia, é preciso notar que tal modernização ocorreu no contexto da incorporação sistemática, por parte das instituições de ensino e pesquisa do país, dos padrões teóricos e metodológicos em vigor nos países desenvolvidos, em particular nos EUA. Nesse sentido, modernização implicou ao mesmo tempo internacionalização ou ainda “americanização” da produção acadêmica em ciência econômica (Coats, 1996). Dois momentos básicos na internacionalização da ciência econômica brasileira podem ser apontados: primeiro, a visita, em meados dos anos de 1960, de professores americanos para ensinar nos então recém-criados cursos de pós-graduação. A prática foi amparada pela USAID (USA Agency for International Development) e pela Fundação Ford que estabeleceram convênios com várias escolas brasileiras, como a FEA/USP e a FGV/Rio. Outro procedimento, ainda mais importante, de integração dos estudos econômicos brasileiros aos padrões em vigor nas grandes escolas estrangeiras, foi o envio sistemático, a partir do final dos anos de 1960, de professores e estudantes brasileiros para doutoramento no exterior, especialmente nos EUA. Isso foi facilitado pelos citados acordos com organismos americanos e depois, sobretudo pelas agências governamentais como CAPES e CNPq. Levantamentos indicam que 60% dos professores que lecionavam em cursos de pós-graduação em economia nos anos de 1990 tiveram formação no exterior; destes, 46% cursaram universidades americanas (Loureiro e Lima, 1994).

A internacionalização dos cursos de Economia no Brasil deu-se de forma diferenciada entre os diversos centros de pós-graduação, destacando-se, entre os mais internacionalizados, a PUC-Rio e a Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV; e, como dos menos internacionalizados, o Instituto de economia da Unicamp. A FEA/USP apresenta uma posição intermediária. Por outro lado, tal processo gera também importantes impactos políticos, funcionando como instrumento de legitimação da competência técnica dos economistas e, portanto, de sua incorporação aos postos governamentais. Como outros estudos mostraram, as equipes de economistas que elaboraram os planos de estabilização monetária nos anos de 1980 e 1990 vieram predominantemente desses centros mais internacionalizados e desenvolveram carreiras com ampla circulação internacional em universidades americanas e/ou agências internacionais, assim como seus pares das primeiras gerações (Loureiro, 1997 e 2005).

## **5 Estilo tecnocrático de gestão das políticas macroeconômicas**

A participação de economistas no governo cresceu enormemente a partir do regime militar. A intensificação da centralização política, a hipertrofia do poder executivo e de seus braços de controle econômico e, ainda, a necessidade de legitimação do autoritarismo através da eficiência econômica,

elevaram o número de postos de governo praticamente monopolizados por eles.

Se nos períodos autoritários, a gestão macroeconômica se caracterizou pela centralização em arenas restritas e fechadas ao controle de outros poderes, este quadro não se alterou nos períodos democráticos. Entre 1945-64, por exemplo, os assessores econômicos de Vargas, economistas nacionalistas de esquerda, encarregados da elaboração de políticas desenvolvimentistas e da construção das estatais como Petrobrás, Eletrobrás, etc. costumavam “operar na sombra, em caráter reservado, evitando iniciativas do Congresso nestas matérias” (D’Araújo, 1982, p. 427). Também no Governo Kubitschek, os técnicos gozavam de grande autonomia para elaborar o Plano de Metas e gerir os grupos executivos (Martins, 1976). Depois da democratização de 1985, mesmo os economistas que se notabilizaram pela oposição ao regime militar, participaram dos processos decisórios em arenas extremamente insuladas às pressões do restante do sistema político.

De fato, as políticas macroeconômicas continuaram após a redemocratização do país a serem geridas pelas chamadas equipes econômicas constituídas principalmente por economistas recrutados diretamente nas universidades ou no mercado financeiro. Estes economistas gozavam de ampla autonomia para formular e implementar as medidas ou planos econômicos, através do respaldo pessoal do Presidente da República e não através da articulação com partidos ou outras forças do sistema político.

Além do legado histórico de autoritarismo, estes traços da gestão macroeconômica podem ser remetidos às características do sistema presidencialista brasileiro. Como em outros países latino-americanos, o poder executivo no Brasil é mais forte do que o legislativo. Esta força deriva dos poderes legislativos do Presidente (poder de emitir medidas provisórias), mantidos pela constituição democrática de 1988, da fragmentação dos partidos políticos e da fragilidade do Congresso, particularmente com relação ao orçamento.<sup>8</sup> Portanto, os presidentes no Brasil têm muitos recursos institucionais para “proteger” ou “blindar” suas equipes econômicas, mesmo que precisem negociar constantemente apoio no Congresso para levar avante sua agenda (Loureiro e Abrucio, 2004). Em outras palavras, desprovidos de mandato eleitoral e respaldados pela notoriedade acadêmica ou pela credibilidade junto aos meios financeiros, os membros da equipe econômica operam com grande autonomia frente ao restante do sistema político, especialmente na área monetária e fiscal, graças ao apoio do presidente, diretamente ou através do ministro da Fazenda.

---

<sup>8</sup> Figueiredo e Limongi (1999, p. 146) indicaram que 53% das medidas provisórias editadas no Brasil entre 1989 e 1995 referiam-se a assuntos econômicos, especialmente a planos de estabilização monetária. Com relação ao processo orçamentário, é importante relembrar que no Brasil, ele é apenas autorizativo e não impositivo, como é no Estados Unidos, por exemplo. Isso dá grande poder ao governo no momento da execução orçamentária.

Este padrão tecnocrático de decisão tem sido justificado historicamente por diferentes argumentos, seja a necessidade de desenvolvimento da economia nacional (anos de 1950 e 1960), seja o controle da hiperinflação (anos de 1980 e 1990) ou, ainda, a necessidade de produzir credibilidade frente aos investidores estrangeiros, como tem ocorrido mais recentemente.

O apoio das agências internacionais como FMI, Banco Mundial é fator que também opera contribuído para a autonomia da equipe econômica. Partilhando o mesmo credo liberal, os dirigentes econômicos recebem frequentes aprovações destes organismos, o que é amplamente divulgado na mídia nacional, para reforço e legitimidade das políticas adotadas. Por fim, mas não menos importante, a vulnerabilidade externa sofrida pela economia brasileira, especialmente depois das crises financeiras do final dos anos de 1990, nos chamados mercados emergentes, tem sido outro argumento que reforça a autonomia dos economistas na direção das políticas governamentais (Whitehead, 2003).

Tornando-se dimensão crucial da política macroeconômica, a vulnerabilidade externa e a necessidade de promover a credibilidade financeira para manter o acesso aos mercados internacionais são, por outro lado, fatores importantes que ajudam a entender a própria continuidade da política macroeconômica do governo Lula, com relação ao governo anterior. Todavia, é interessante destacar diferenças entre estes dois governos com relação aos desafios econômicos enfrentados por cada um e à lógica que orientou o recrutamento da equipe econômica. Fernando Henrique Cardoso enfrentou o desafio de vencer uma alta e persistente inflação que exigia conhecimento técnico para produzir novas idéias (a teoria da inflação inercial é exemplo) e novas soluções políticas (o Plano Real) (Paulani, 1997). Portanto, a escolha de sua equipe orientou-se principalmente pela competência acadêmica. Como sabemos, Pedro Malan, Pérsio Arida, Lara Resende, Edmar Bacha, Gustavo Franco, etc. quando escolhidos para dirigir a equipe econômica que formulou e implementou o Plano Real, gozavam de grande notoriedade nas universidades brasileiras e mesmo no exterior (Loureiro, 1997 e 2005).

Por sua vez, Lula enfrentou outro desafio para a política econômica: superar a falta de credibilidade gerada pelas posições anteriores de seu partido contra as orientações do FMI e o pagamento da dívida externa (Sola, 2004). Este desafio determinou em grande parte os critérios para a seleção de sua equipe econômica e também permite explicar porque um governo de esquerda teve que escolher como presidente do Banco Central um antigo dirigente do Banco Boston e porque outros dirigentes do Banco Central e do Ministério da Fazenda foram igualmente recrutados no mercado financeiro ou nos círculos acadêmicos mais conservadores, como a FGV e PUC-Rio.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Ver curriculum vitae dos dirigentes do Banco Central nos sites do governo. Sobre as orientações conservadoras destes grupos, ver Loureiro, 1997.

Assim, diferentemente do que se poderia esperar, estão pouco representados no governo Lula os grupos que não partilham das orientações teóricas neoclássicas, como os economistas da UNICAMP e da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Formados por antigos discípulos da CEPAL, estes grupos são, em geral, mais preocupados com questões de desenvolvimento (Loureiro, 1997). Como é conhecido, Carlos Lessa precisou deixar o BNDES, depois de desavenças com o núcleo do Banco Central/Ministério da Fazenda e também Maria Conceição Tavares, filiada ao PT, não pôde exercer influência significativa no governo de Lula. Mesmo com a ascensão de Guido Mantega ao cargo de Ministro da Fazenda, as orientações da política macroeconômica continuam sendo comandadas pelo grupo mais conservador do Banco Central.

A continuidade e mesmo a intensificação das políticas econômicas vindas da era FHC no governo Lula podem nos fazer aceitar a tese de que no atual contexto internacional há convergência das políticas macroeconômicas; e que a instabilidade inerente aos “mercados emergentes”, no atual arranjo pós-Bretton Woods, impõe a governos de diferentes orientações ideológicas, estrangimentos externos que ultrapassam as forças partidárias domésticas (Boix, 1998). De outro lado, não podemos esquecer que estes “mercados emergentes” são, em geral, também novas democracias cujos governantes “têm que governar com um olho nas expectativas do mercado e o outro, nas percepções e demandas do eleitorado” (Sola, 2004, p. 2).

Portanto, o grande desafio das democracias emergentes de mercado, como a nossa, é encontrar um espaço de ação política para construir instituições que sejam suficientemente flexíveis para absorver os choques externos sem desmoronar e ao mesmo tempo estejam comprometidas com os princípios de responsabilidade política e controles democráticos.

## **6 Considerações finais**

A profissão de economista no Brasil nasceu em estreita conexão com o governo. Os laços entre meios acadêmicos e órgãos governamentais são ainda muito fortes e não se alteraram com a modernização e internacionalização deste meio social, a partir dos anos de 1970. Isso acabou reforçando a polarização entre grupos ortodoxos (monetaristas, liberais) e heterodoxos (sejam eles denominados estruturalistas ou desenvolvimentistas). Em outras palavras, construindo uma identidade de dirigentes políticos, o campo dos economistas tem sido historicamente marcado por profundas disputas e lutas entre grupos de diferentes abordagens teóricas e ideologias políticas.

Com relação ao estilo de participação dos economistas nas agências governamentais, ele se caracterizou por padrões centralizados e autoritários. As arenas decisórias, mesmo em períodos democráticos, são restritas a pequenos grupos que não prestam contas institucionalmente de seus atos ou omissões ao restante do sistema político, ou seja, não estão sujeitos a

mecanismos de *accountability* democrática. Mesmo quando as políticas monetárias orientam-se para produzir credibilidade (como as atuais regras de metas de inflação, publicação regular das atas do COPOM, etc.), elas se dirigem mais ao mercado financeiro e não a órgãos governamentais de prestação de contas. Portanto, a política macroeconômica em países como o Brasil são desenhadas com graves déficits de controles democráticos: atuando com larga margem de autonomia, os tomadores de decisão exercem grande influência sobre o destino de milhões de pessoas, sem adequados mecanismos institucionais que os tornem responsáveis politicamente.

## 7 Referências

- BACHA, E. Resenha do livro de Celso Furtado, *A fantasia organizada*, Leia. (Caderno de Resenha da Folha de São Paulo), 1986.
- BENEVIDES, M.V. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BIELCHOWSKY, R. *O pensamento econômico brasileiro* (O ciclo ideológico do desenvolvimentismo). Rio de Janeiro: IPEA/INPS, 1988.
- BOIX, C. *Political parties, growth and equality*. Conservative and social democratic economic strategies in the world economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- BOURDIEU, P. Le champ scientifique. In : *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, n. 2-3, juin 1976.
- BULHÕES, G. *Depoimento*. Memória do Banco Central. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1990.
- COATS, A. W. *Economists in Government* (An international comparative study). Durham, North Carolina: Duke University Press, 1981.
- . The Post-1945 Internationalization of Economics. Annual supplement to volume 23 of *History of Political Economy*. Duke University Press, 1996.
- CPDOC/FGV. *Dicionário histórico e biográfico brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV/Forense Universitária. Finep, 1984.
- D'ARAUJO, M. C. *O segundo governo Vargas* (Democracia, partidos e crise política). Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- DREIFUS, R. *A conquista do Estado*. Ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes, 1981.
- EKERMAN, R. A comunidade de economistas do Brasil: dos anos de 1950 aos dias de hoje. In: *Revista Brasileira de Economia*, v.43, n. 2, abr.-jun. 1989.
- FEA/USP. *História da Faculdade de Economia e Administração (FEA/USP) da Universidade de São Paulo* (1956-1981). São Paulo, 1981. 2 v.
- FIGUEIREDO A.; LIMINGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio e Janeiro: Editora FGV, 1999.
- FOURQUET, F. *Les comptes de la puissance* (Histoire de la comptabilité et du plan). Paris: Ed. Encre, 1980.
- FURTADO, C. *A Fantasia organizada*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- KLAMER, A.; COLANDER, D. *The making of an economist*. Boulder, San Francisco and London: Westview Press, 1990.

- LAFER, C. *The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's target plan*. Cornell University, 1970.
- LOUREIRO, M. R. *Os economistas no governo. Gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.
- . Circulation internationale des économistes brésiliens. *Cahiers du Brésil Contemporain*, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales, n. 57/58, p. 151-175, 2005.
- ; ABRUCIO, F. Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista Brasileira de Economia*, n. 93, v. 24, n. 1, jan./mar. 2004.
- ; LIMA, G. T. Searching for the Modern Times: the Internationalization of Economics in Brazil. In: *Research in the History of Economic Thought and Methodology*, v. 14, p. 277-305, 1996.
- MANTEGA, G. *A economia política brasileira*. Petrópolis: Vozes/Polis, 1985.
- MARTINS, L. *Pouvoir politique et développement économique*. Paris: Anthropos, 1976.
- OLIVEIRA, F. A economia brasileira, crítica à razão dualista. *Seleção Cebrap*, São Paulo, n. 1, 1975.
- PAULANI, L. Teoria da inflação inercial: um episódio singular na história da ciência econômica no Brasil? In: LOUREIRO, M. Rita (org.). *50 anos de c. econômica no Brasil*. São Paulo: Fipe; Petrópolis: Vozes, 1975.
- PECHMAN J. (ed.). *The role of the economists in the government: an international perspective*. New York: New York University Press, 1989.
- SIMONSEN, M. H. O ensino de economia em nível de pós-graduação no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 20, n. 4, dez. 1966.
- SOLA, L. *Financial credibility, legitimacy and political discretion: Lula da Silva government, first year*. Paper presented in 4th Annual meeting of Brazilian Political Science Association. Rio de Janeiro, July 2004.
- . *The political and ideological constraints to economic management in Brazil, 1945-1963*. Oxford: University of Oxford, 1982.
- WHITEHEAD, L. *The political dynamics of financial crises in "emerging market democracies"*. Paper presented at the 19th IPSA World conference, Durban, South Africa, June 29th-July 4th, 2003.