
Ideias econômicas e economistas no Brasil: notas para o entendimento de um regime de conhecimento antiausteridade¹

Andrea Ribeiro²

Resumo: A discussão sobre o desenvolvimento econômico no Brasil está associada à criação e institucionalização da economia como disciplina acadêmica e profissão, e às especificidades do desenvolvimento capitalista no país. O artigo propõe que o pensamento econômico brasileiro deve ser analisado levando-se em conta seus aspectos históricos e institucionais. Recupera-se criticamente uma agenda de pesquisa gerada nos anos 1990 que explora o papel político dos economistas e discute a centralidade das instituições econômicas como estabilizadoras da democracia em países latino-americanos. Para então, refletir sobre os regimes de conhecimento pró e antiausteridade no Brasil.

Palavras-chave: Pensamento econômico brasileiro, regimes de conhecimento, austeridade

Economic ideas and economists in Brazil: notes for the understanding of an anti-austerity knowledge regime

Abstract: The article proposes that the Brazilian economic thinking should be understood through its historical and institutional aspects. The debate on economic development in Brazil is connected to economics constitution as academic field and its professionalization, and to the specific way capitalism has developed in this country. This paper seeks to recover critically a line of investigation developed in the 90's on the role of economists as political actors and discusses the centrality of economic institutions as democracy stabilizers mainly in Latin American countries. Thereafter, it considers the pro and antiausterity knowledge regimes constitution in Brazil.

Key words: Brazilian economic thinking, knowledge regimes, austerity

¹  Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

² Doutoranda em Ciência Política (IESP-UERJ) e pesquisadora do INCT-Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento e do Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (NEIC-IESP). Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) pela concessão da Bolsa de Doutorado Nota 10. Contato aribeiro@gmail.com

Introdução

Os economistas desempenharam (e desempenham) um papel único como difusores de ideias econômicas, seja para informar a sociedade, seja para produzir políticas públicas. Ao difundirem suas ideias, esses profissionais sustentam e garantem a reprodução de um “regime de conhecimento” (Campbell e Pedersen; 2010) no qual se trava uma batalha de ideias de fundo econômico, envolvendo temas como austeridade, equilíbrio fiscal, inflação, e também sobre responsabilidade política quanto a investimentos sociais.

Neste artigo, defende-se que o processo de legitimação dos economistas enquanto especialistas e técnicos de governo no século XX foi fundamental na modelagem dos regimes de conhecimento pró e antiausteridade que vigem na atualidade. Esse processo de modelagem é feito em diferentes níveis: através da disseminação das teorias e formulações do campo econômico (transnacionalmente), da constituição e legitimação do campo internamente e das relações do campo com as instâncias de poder político que lhe garantem recursos e espaço para influenciar na produção de políticas públicas.

A análise das ideias e linhagens do pensamento econômico no Brasil passa forçosamente pelo esforço de integrar esses diferentes níveis. Primeiro, explicitando as características dos regimes de conhecimento e suas especificidades para o caso brasileiro. Em um segundo momento, investigando os principais debates econômicos ocorridos no Brasil, a partir da institucionalização da economia como carreira. Finalmente, problematizando a relação entre ideias e políticas econômicas. Nesse sentido, sublinha-se que a desnaturalização da posição do técnico econômico é um dos passos fundamentais para desmitificar o discurso econômico. O economista, como produtor de ideias, é aqui entendido como um ator político dentro de um contexto histórico e social específico e marcado pelas teorias e formulações do campo de sua formação.

A discussão sobre os regimes de conhecimento econômico no Brasil serve como subsídio para o estudo das experiências de política econômica e os limites existentes para ampliação ou radicalização de projetos políticos redistributivos baseados na ampliação do mercado interno. Esse limite poderia ser também descrito ou definido como limites

econômicos à ampliação da democracia ou como superar os impasses do crescimento com distribuição de renda em democracias instáveis³.

Como consequência do processo de internacionalização e financeirização da economia iniciado nos anos 1970, a demanda por *expertise* econômica cresceu e, duas décadas depois, diante da presença de especialistas em economia e finanças em posições-chave do processo decisório, muitos analistas apostaram se tratar de uma nova forma de fazer política. Alguns autores destacavam a ascensão dos *Money Doctors* (Babb, 2010), outros, uma nova legitimidade política dada pelo conhecimento (Loureiro, 1997), e ainda a formação de uma “democracia tecnocrática” (Centeno e Silva, 1998).

Essa combinação entre ascensão de técnicos e *timing* político representaria a expressão máxima da neutralidade política tendo a razão como guia. Loureiro (1997) e Centeno e Silva (1998) também chamam atenção para a *autonomia decisória* de que gozavam esses especialistas. Alocados em instituições (ministérios e secretarias) cujas funções se vinculavam à proposição de soluções políticas relacionadas ao Estado como um todo, suas decisões não estavam sobredeterminadas pelo medo de perder votos ou não renovar o mandato. Isto é, suas funções não estavam relacionadas à representação de interesses de segmentos sociais específicos; o que os permitia estar relativamente alijados do conflito político e da necessidade de satisfazer demandas.

Essa associação asséptica – tecnocratas e ação política desinteressada - sugere que eficiência e mérito seriam capazes de anular os efeitos dos conflitos políticos interpretados como conflitos de classe ou sociais, substituindo no discurso esse conflito ideológico por um conflito objetivo em torno dos recursos disponíveis. Essa mudança discursiva permitia que o problema do conflito distributivo, da fome, e da escassez de recursos fosse pensado em outros termos e que uma solução alternativa (não necessariamente nova) pudesse ser encontrada. Alinhados com os currículos das escolas de economia mais liberais, com as práticas de ajuste e saneamento difundidas em organizações multilaterais e com os setores democráticos de seus países, esses tecnocratas tornaram viável a implementação de

3 A Teoria da Modernização e seus críticos e a Economia do Desenvolvimento foram responsáveis pela problematização sobre a possibilidade de combinar progresso econômico, especialmente via aumento da renda per capita, com melhores condições de vida compartilhadas por uma sociedade e maior democracia. A mesma preocupação demonstrada por O'Donnell (1973) e que o levou a se perguntar qual seria o limite para a expansão democrática em países latino-americanos.

políticas neoliberais “seguras” para as democracias latino-americanas (Centeno e Silva, 1998), permitindo que a região se livrasse do domínio autoritário.

O ‘momento neoliberal’ (Montecinos e Markoff, 2010) em que ascenderam esses profissionais foi marcado pela posição hegemônica dos Estados Unidos no mundo, as mudanças políticas ocorridas nos países centrais sob os governos de Ronald Reagan e Margareth Thatcher, a transformação da estratégia econômica da China e a substituição de modelos econômicos do tipo “voltado para dentro”. E, ainda, pela transformação do mundo profissional dos economistas.

Já na década de 1960, o discurso sobre a necessidade de sanear a economia emergiu, sustentado pela ascensão de políticos conservadores nos Estados Unidos, que defendiam o mercado livre, a diminuição das despesas públicas, as limitações dos benefícios públicos e das políticas redistributivas, contrariando o postulado defendido por uma geração de economistas influenciados pelo keynesianismo (Hall, 1989). Nesse discurso, o fator trabalho perdeu espaço (Harvey, 2005; Montecinos e Markoff, 2010) em favor do capital. Concomitantemente, a disciplina tinha se tornado mais “objetiva” através da disseminação de fórmulas matemáticas e da criação de uma disciplina específica, a econometria, que forneciam uma linguagem mais científica e universal para os problemas econômicos. Houve uma forte coincidência de interesses entre os até então marginais economistas que se concentravam na Escola de Chicago, sob a coordenação de Milton Friedman, e os grupos conservadores (Dezalay e Garth, 2002). Coincidência que permitiu o fortalecimento desse grupo de economistas ao longo das duas décadas seguintes e do regime de conhecimento pró-austeridade que eles constituíam.

Nesse processo de universalização dos modelos econômicos neoclássicos e da profissionalização da economia, os títulos de doutorado passaram a ter valor de credencial profissional (Montecinos e Markoff, 2010). Os novos doutores latino-americanos foram majoritariamente formados por universidades norte-americanas ou inglesas. Além disso, a mudança de orientação dos organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o FMI⁴, contribuiu para a difusão desse regime pró-austeridade através do mundo em desenvolvimento (Dezalay e Garth, 2002; Harvey, 2005; Tilly, 2007).

4 As tradicionais instituições internacionais de financiamento do desenvolvimento de países “atrasados” enfrentavam elas mesmas fortes críticas sobre sua utilidade, sobre a maneira como eram gastos/investidos

O objetivo do artigo é lançar luzes sobre a constituição do campo da economia no Brasil e sua influência na produção do debate sobre o desenvolvimento econômico brasileiro. O artigo está organizado da seguinte forma: na primeira seção, tecem-se algumas considerações sobre ortodoxia e heterodoxia como termos classificatórios e sobre seus usos político-discursivos. Além de explorar como essas categorias servem ao entendimento do debate político econômico no Brasil e como se articulam com a produção de regimes de conhecimento pró e antiausteridade. Na seção seguinte, faz-se uma digressão no tempo, para recuperar o processo de institucionalização da disciplina econômica no Brasil a partir dos anos 1930 e evidenciar o caráter histórico e institucional do campo econômico e suas especificidades: disciplina voltada ao planejamento de políticas públicas, com fortes laços estatais, e caracterizada por heterogeneidade teórica. O objetivo é destacar os três momentos formativos do pensamento econômico brasileiro: o dos pioneiros (entre 1930 e 1950), o da profissionalização do campo (entre 1960 e 1980) e de legitimação da teoria e da práxis econômicas (1980 em diante). Na terceira seção, explora-se a relação entre economistas e ideias econômicas enfatizando a causalidade das ideias econômicas na produção de políticas públicas.

Ao final, pretende-se mostrar que os regimes de conhecimento pró e antiausteridade no Brasil são tecidos de relações complexas e dinâmicas que operam simultaneamente, internamente e externamente. Esses regimes evidenciam as conexões entre as instituições de ensino e pesquisa (privadas e públicas) e os centros de poder decisório (ministérios e secretarias), deixando a descoberto o economista profissional como o agente que opera na produção e difusão das ideias que servem de base para a produção de políticas públicas. Não menos importante, é demonstrar que a atual conformação do debate econômico no Brasil é produto do desenvolvimento histórico e institucional da carreira do economista. Conseqüentemente, é fruto de um processo de construção social de especialização acadêmica que outorgou autoridade a esse profissional para deliberar e formular políticas referentes aos assuntos econômicos, ao mesmo tempo em que interditou o debate econômico ao público mais amplo.

seus fundos, sobre os impactos ambientais de suas decisões e sobre sua saúde fiscal. Desse modo, o consenso keynesiano até então vigente e incrustado na mentalidade de seus burocratas será substituído no princípio dos anos 1980 pelo consenso de Washington e pela necessidade de ajuste estrutural. (Ver a esse respeito, Dezalay e Garth, 2002 e referências).

Por fim, cabe ressaltar que o artigo tenta recuperar uma agenda de pesquisa muito popular nos anos 1990 de forma crítica. A questão da ascensão dos técnico-economistas a cargos decisórios na burocracia estatal esteve vinculada, nessa literatura, à disseminação do neoliberalismo e à reforma do Estado. Essa vinculação sugeria que os economistas eram profissionais gabaritados ou mais eficientes porque o saber que propalavam estava acima dos conflitos éticos e políticos específicos das sociedades nacionais às quais pertenciam. O momento posterior configurou-se pela crítica às políticas neoliberais e de redução do Estado implementadas na década anterior e coincidiu com o esquecimento dessa agenda de pesquisa. No entanto, como procura-se demonstrar, os economistas e as ideias econômicas exerceram um rol significativo inclusive na construção de um discurso crítico ao neoliberalismo enquanto prática política e discursiva no Brasil.

Ortodoxos e Heterodoxos

Um dos produtos da universalização e profissionalização de economistas foi a consolidação de um sistema classificatório dual e rígido que opõe ortodoxos e heterodoxos. Embora esse sistema classificatório não corresponda a cada uma das experiências nacionais de consolidação da disciplina, é certo dizer que há um acordo relativo sobre a existência de economistas ortodoxos, identificados com os cânones da economia neoclássica⁵, e heterodoxos, que incluem variadas correntes do pensamento econômico, englobando pós-keynesianos, neoestruturalistas, evolucionistas, marxistas radicais e ainda feministas.

Em recente trabalho sobre a ascensão dos economistas na Argentina, a socióloga Mariana Heredia (2014) sustenta que não há uma tradução direta entre a afiliação intelectual de um determinado economista e suas propostas políticas. Termos como ortodoxia - conectado à corrente neoclássica dentro da disciplina econômica - e heterodoxia - ao que está fora dessa corrente – são termos dinâmicos e podem ser entendidos como contingentes⁶. A literatura internacional que se debruça sobre a ascensão de economistas e a

5

Para um debate sobre as diferenças entre economia ortodoxa e do mainstream, ver Colander, Holt e Rosser (2004), para o caso brasileiro Dequech (2007) e, ainda Codato et al (2016).

6 Os neoclássicos são os revisionistas do modelo geral de Keynes proposto em 1936, que pode ser considerada a ortodoxia então vigente, tendo substituído a visão ortodoxa marginalista predominante até a crise dos anos 1920/30 (ver Hirschmann, 1989).

difusão da ortodoxia na América Latina nos anos 1980 e 1990, frequentemente passa por cima dessa problemática (Neiburg, 2004), assumindo que os economistas que ocuparam postos chave nos países da região, seriam porta-vozes da ortodoxia liberal, sem conferir o devido peso ao seu lugar dentro de um quadro nacional enquanto atores políticos cuja posição não pode ser determinada apenas pelo seu *background* acadêmico.

Se as segmentações do campo econômico não podem ser explicadas pela dualidade classificatória heterodoxia *versus* ortodoxia (Heredia, 2014), essa dualidade se aplica para posicionar os diferentes atores políticos em relação aos tipos de políticas que propõem. Assim, um heterodoxo estaria mais próximo de um programa político progressista, pró-mercado interno e consumo, intervenção estatal para estímulo ao investimento produtivo e a favor de políticas de redistribuição de renda (via transferência de renda ou valorização do salário). Por oposição, um ortodoxo se oporia a qualquer tipo de intervenção estatal na economia, seja para controlar os preços, seja para redistribuir a renda, ou mesmo para controlar certos nichos de mercado (telecomunicações ou exploração de recursos naturais). Dito de outra maneira, economistas ortodoxos seriam os agentes difusores de um regime de conhecimento pró-austeridade, já os heterodoxos, de um regime de conhecimento antiausteridade. Se é certo inferir que economistas heterodoxos tendem a ser identificados com governos mais populares ou progressistas, isso não significa que esses economistas se constituam como um grupo unificado de apoio às medidas econômicas implementadas pelo governo. Do mesmo modo, não se pode inferir que os economistas responsáveis pela gestão da economia, mesmo tendo uma formação mais eclética, não atuem como defensores do regime macroeconômico restritivo, ou seja, como ortodoxos.

A consolidação do termo *ortodoxia econômica* entre os anos 1970 e 1990 aponta para o crescente predomínio de um determinado arcabouço teórico nos domínios da política e da academia. Em especial, os pressupostos de racionalidade dos agentes econômicos e da disponibilidade das informações disponíveis aos agentes decisórios (derivação do princípio da utilidade como proposto por David Ricardo), a ideia de que a oferta gera sua própria demanda (Lei de Say) e de que a economia tende ao equilíbrio no emprego de seus fatores. Ao retirar a influência deletéria dos atores sociais e do conflito distributivo das fórmulas matemáticas, a administração e a política econômica convertem-se em matéria para especialistas e doutos (Dezalay e Garth, 2002). Consequentemente, o papel do governo

seria o de regulador da economia e não indutor do desenvolvimento econômico. O impacto da supremacia dos técnicos sobre a política foi significativo. Foi esse argumento discursivo que impulsionou a implementação de vários planos de reestruturação econômica e saneamento financeiro em muitos dos países da América Latina ao longo dos anos 1990⁷. No Brasil, o Plano Real (1994) de combate à inflação e recuperação do crescimento corresponde à mudança de direcionamento do governo. A eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1994, como representante de uma ampla coalizão de centro-direita composta pelo PSDB, e pelo PFL (o PMDB, após seu candidato à Presidência da República, Orestes Quéricia, ter sido derrotado, passa também a participar dessa coalizão), simbolizou uma ruptura com o passado desenvolvimentista, alterando os fundamentos econômicos, institucionais e ideológicos do antigo modelo (Diniz, 2004). Apesar dessa ruptura ser caracterizada como de menor intensidade, quando comparada com a de outros países⁸, ela representou a vitória do regime pró-austeridade.

Durante o governo FHC, o Ministério da Fazenda⁹ consolida sua importância como órgão decisivo na estrutura do governo federal (Loureiro, Abrucio e Rosa, 1998)¹⁰. No

7 A aplicação desses planos não era, de fato, uma novidade, como o demonstra Neiburg (2004:178), o que os distinguia era a sua orientação ortodoxa: “Nas últimas décadas do século XX, brasileiros e argentinos experimentaram repetidas crises e terapias monetárias. À medida que o valor do dinheiro se transformava em um dos principais motivos de preocupação coletiva, instâncias-chave de decisão no plano estatal e lugares cada vez mais destacados no espaço público passaram a ser ocupados por economistas – esses intelectuais raramente identificados como tais pelos intelectuais que estudam intelectuais. Os modernos *money doctors* se autoidentificavam e eram reconhecidos como “heterodoxos”. Procuravam legitimar suas terapias de estabilização com base em princípios diferentes dos que justificavam as fórmulas implementadas até então, a fim de evitar alguns de seus “efeitos colaterais negativos”, como a recessão e o desemprego. Para tanto, puseram em prática dispositivos que implicavam alterações radicais nas “regras do jogo” da economia, estabelecendo, entre outras medidas, congelamentos de preços, revisões gerais de contratos e a mudança das moedas nacionais (na Argentina, o primeiro plano heterodoxo determinou, em junho de 1985, o fim do peso e sua substituição pelo austral; no Brasil, em fevereiro de 1986, o cruzeiro cedeu lugar ao cruzado)”.

8 Em função da Constituição de 1988, que impediu por exemplo as privatizações dos serviços públicos universais (saúde, previdência e educação), e pela resistência não organizada (Boschi e Diniz, 2003) dos setores produtivos ao desmonte da estrutura institucional que os sustentava, evitando a privatização de bancos públicos como o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

9 Cabe notar que o Ministério da Reforma do Estado (MARE) foi estratégico no processo de reformulação e organização das funções do Estado e no reposicionamento do Ministério da Fazenda, conciliando a reforma administrativa com a da política econômica (Ver Bresser-Pereira, 1998; e Diniz, 2001).

10 As reformas institucionais das finanças públicas brasileiras, a partir dos trabalhos da Comissão de Reordenamento das Finanças Públicas, criada em 1985 e liderada por Maílson da Nóbrega, cujos trabalhos tiveram como resultado o reforço da autoridade monetária exclusiva do Banco Central e o aumento do poder do Ministério da Fazenda sobre as contas públicas com a criação da Secretaria de Tesouro Nacional e do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) que “permitiu um novo sistema de execução financeira do orçamento e maior eficácia do processo de controle do Ministério da Fazenda sobre o conjunto dos gastos públicos”, complementadas pelo processo de unificação orçamentária e com o estabelecimento de uma conta única do Tesouro e a separação financeira entre o Banco Central e o Tesouro Nacional, que passou

Brasil, o grupo de economistas formado a partir de experiências heterodoxas, assume o papel de implementar as reformas estruturais da economia, e estabelecer a tríade da estabilidade monetária: política fiscal restritiva, inflação controlada e de juros altos, convertendo-se em ortodoxos (Neiburg, 2004). O ministro da Fazenda Pedro Malan ao recrutar sua equipe, converteu a PUC-Rio (onde era professor) na principal fonte de cérebros de uma nova geração de economistas, como Pêrsio Arida e André Lara Resende, que haviam ganhado projeção no campo econômico a partir dos debates sobre a inflação inercial nos anos 1980.

Ao final da década de 1990, o sucesso no combate à inflação e na promoção do ajuste fiscal não impediu a piora dos níveis de desemprego, de exclusão do mercado formal e de pobreza nos países latino-americanos¹¹. As taxas de crescimento insatisfatórias – entre 1990 e 1997, o Brasil cresce 0,6% (PIB), e entre 1998 e 1999, tem taxa negativa de - 0,8%¹² - e a dificuldade de retomar o crescimento em um contexto de crescente volatilidade do capital produziram a receita de uma crise de estancamento econômico no Brasil. Num cenário de perda do consenso político em torno do projeto de “modernização austera”, abre-se espaço para um novo projeto alicerçado em uma nova coalizão político-partidária, formada pelo Partido dos Trabalhadores e o Partido Liberal. Lula (PT) assume a presidência depois de se comprometer (Carta ao Povo Brasileiro, 2002) a não abandonar o regime de controle inflacionário instaurado em 1999. Beneficiando-se, especialmente a partir de 2006, de um contexto internacional favorável, em que a expansão chinesa foi responsável pelo aumento da demanda de alimentos e matérias primas produzidos na América Latina, o novo governo amplia o espectro de políticas sociais, a partir da criação do Ministério do Desenvolvimento

a administrar a dívida pública, contribuíram para o fortalecimento burocrático do Ministério da Fazenda (Loureiro, Abrucio e Rosa, 1998)

11 Sobre a evolução da pobreza na América Latina, o relatório do Banco Mundial Pobreza, Desigualdad y Formación de Capital Humano en América Latina (1950-2025) apontava: “*La incidencia de la pobreza disminuyo lentamente desde 1950 a 1965, pero el numero absoluto de pobres subio en medida considerable. Entre 1965 y 1980, se acelero la reduccion de la incidencia de la pobreza, hasta el punto que, entre 1970 y 1980, el numero absoluto de pobres deajo de aumentar pero la inversion del crecimiento economico en decenio de 1980 produjo un incremento que se tradujo en 40 millones de nuevos pobres. La breve recuperacion economica de los ultimos anos contribuyo a revertir el aumento de la incidencia, pero no lo suficiente como para recortar el numero absoluto de pobres.*” (Banco Mundial, 1996:7 e 8)

12 Dados CEPAL: Panorama Social América Latina 1999-2000. Nações Unidas, Santiago do Chile: agosto de 2000.

Social e Combate à Fome¹³ e do Bolsa Família (programa de transferência de renda de alcance nacional).

O governo internalizou a disputa entre dois regimes de conhecimento, contra e favor da austeridade. No campo da política econômica, tecnocratas e conhecimento técnico não perderam o seu lugar. Novos técnicos precisavam ser recrutados, novos modelos e propostas deviam ser implementados, dando suporte a essa nova direção política. A ênfase no emprego (sem abandonar os objetivos de equilíbrio fiscal) exigia novas fórmulas e novos equilíbrios (não apenas teóricos, mas políticos). Economistas heterodoxos foram convocados a ocupar posições importantes no governo. O principal ministro da Fazenda de Lula foi Guido Mantega (2006-2011), economista formado pela Faculdade de Economia e Administração da USP, ex-presidente do BNDES e ex-ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, além de assessor econômico do PT. Mantega substituiu Palocci na condução do ministério e inicia uma fase menos ortodoxa, depois de uma intensa controvérsia sobre os limites do programa de combate à inflação e sua pressão recessiva sobre a economia¹⁴. Luciano Coutinho, economista da Unicamp e responsável pela “política das campeãs”¹⁵ foi nomeado presidente do BNDES (2007-2015). O Banco Central foi presidido pelo banqueiro Henrique Meirelles (2003-2011), como firma de seu compromisso com a manutenção da política macroeconômica. Simultaneamente, outras instâncias de debate foram reativadas ou criadas, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (sob direção de Marcio Pochmann) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social¹⁶. A expansão dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento permitiu a sinergia entre tradicionais centros de formação econômica e novos, criados fora do eixo Rio-São Paulo, em virtude do programa de expansão do ensino universitário REUNI. A criação da Rede Desenvolvimentista a partir da Unicamp em 2011, e do INCT Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento (PPED/UFRJ) são bons exemplos. A relativa facilidade

13 O MDS fundiu-se ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, tornando-se Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, em maio de 2016, após o processo duvidoso de destituição da presidenta Dilma Rousseff.

14 Ver Pomar, V.(2006).

15 A política de campeãs nacionais propunha destinar investimentos públicos, através do BNDES, aos segmentos produtivos com potencial de competir internacionalmente, como os de petroquímica, celulose, frigoríficos, siderurgia, suco de laranja e cimento. O uso do termo foi julgado impróprio pelo mesmo Coutinho em 2013.

16 O CDES foi criado pela [Lei nº 10.683](#), de 28 de maio de 2003. Mais informações sobre objetivos e atividades podem ser obtidas na página <http://www.cdes.gov.br/conteudo/41/o-que-e-o-cdes.html>

com que o novo governo pode realinhar as instituições de produção e gestão econômica pode ser explicada pela manutenção dos lugares de formação dos profissionais heterodoxos, que mantiveram seus cursos de graduação e pós-graduação na ativa, como a Unicamp¹⁷ e a UFRJ¹⁸. A capacidade demonstrada em reativar o regime antiausteridade só foi possível porque já existiam os alicerces que o sustentavam.

Institucionalização da economia no Brasil

O processo de profissionalização e autonomização da economia no Brasil remete ao período de criação dos primeiros cursos e associações profissionais de economia entre 1931 e 1945. A profissionalização da economia está ligada à institucionalização e diversificação do ensino universitário e a separação da economia das áreas de contabilidade comercial, direito e engenharia às quais esteve originalmente vinculada (Saes e Cytrynowicz, 2000). A criação da Ordem dos Economistas de São Paulo¹⁹ (1935), e a Revista de Ciências Econômicas (1939), são parte desse esforço de autonomização do campo (Andrada et al, 2016). Esse primeiro momento da formação de economistas coincide com profundas mudanças nas carreiras universitárias e com a política de racionalização do Estado impulsionada pelo governo Vargas através do Departamento de Administração e Serviço Público (DASP) e de outros organismos como a Comissão de Planejamento Econômico (1944) e os institutos do Café, do Sal, do Petróleo, entre outros, voltados para setores produtivos específicos.

A partir do Rio de Janeiro e de São Paulo, a economia configurou-se como campo profissional voltado para a formação de quadros para a administração pública e para a gestão financeira de empresas privadas. Essa dualidade atravessa o campo então desde o início de sua constituição e reflete a sua própria origem (Saes e Cytrynowicz, 2000),

17 Criado em 1984, a partir do Departamento de Economia e Planejamento Econômico do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, cujas atividades no ensino de pós-graduação tiveram início em 1968.

18 Criado em 1996, a partir da fusão do Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração Pública, criado em 1946 e dedicado ao ensino de graduação em economia, com o Instituto de Economia Industrial, criado em 1979 para desenvolver a pós-graduação em economia.

19 A Ordem dos Economistas de São Paulo, vinculada ao Instituto de Contabilidade Paulista, fruto dos laços com o curso de graduação em Administração e Finanças da Fundação Alvares Penteado (FAAP), é criada em 1935 pelos formandos da primeira turma da Faculdade de Ciências Econômicas de São Paulo (depois absorvida pela USP, e dando lugar a Faculdade de Economia e Administração). E, mais tarde, em 1947, é refundada como Ordem dos Economistas do Brasil, associação sem fins lucrativos.

vinculada à disciplina da Economia Política ministrada nos cursos de Direito e Engenharia e à formação comercial do contador²⁰. A Faculdade de Ciências Econômicas do Rio de Janeiro, criada pelo DASP e mais tarde federalizada e incorporada à Universidade do Brasil (Decreto 7988/1945), representaria o ramo de formação tradicional e conservador, dominado pelos economistas que trabalhavam na FGV-Rio (herdeira institucional do DASP), como Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões, que eram parte dos quadros desta instituição (Mantega e Rego, 1999). Em 1945, também é criada a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP).

1) O primeiro momento: os pioneiros

Ao longo dos anos 1950 e 1960, a demanda pela *expertise* econômica cresce, sob o influxo do desenvolvimento das ciências e da racionalização do Estado no pós-Segunda Guerra Mundial (Haas, 1992). Os debates em torno das melhores estratégias de desenvolvimento dos países periféricos levados a cabo pela CEPAL, contribuem para a densificação do debate econômico. A crítica à ortodoxia e às fórmulas prontas produzidas pelos países desenvolvidos promovida pela CEPAL, por meio do intercâmbio de economistas latino-americanos, da promoção de cursos através do Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) e de comissões de estudo conjuntas, como a do BNDE-CEPAL, representaram forças propulsoras do debate teórico periférico da época. Os cursos da CEPAL, coordenados por Aníbal Pinto, ministrados nas cidades do Rio e de São Paulo, influenciaram “várias gerações de economistas” (Mantega e Rego, 1999) difundindo o estruturalismo cepalino e a teoria do subdesenvolvimento de Furtado²¹.

20

Foram criados outros centros de formação, ambos com origem em escolas de comércio, como a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de Porto Alegre, em 1945, e a Faculdade de Ciências Econômicas da Paraíba, em 1947. Mais tarde, com a federalização do ensino superior, essas faculdades foram incorporadas às universidades do Rio Grande do Sul e à da Paraíba.

21 Esse foi, sem dúvida, o membro da CEPAL que mais atenção recebeu no Brasil. Seu livro *A Formação Econômica do Brasil*, lançado em 1959 no Brasil é até hoje considerado um dos mais importantes da literatura econômica e de história econômica. Reformulando alguns dos pontos expostos em *A Economia Brasileira* (1954), Furtado desenvolve seu método histórico-estruturalista de análise da economia brasileira, enfatizando os aspectos singulares e dinâmicos da produção econômica nacional. Embora o livro não tenha recebido tanta

No Brasil, essas questões se consubstanciam na disputa entre o intervencionismo desenvolvimentista e o liberalismo econômico (Mantega, 1989) opondo os defensores do modelo baseado na agroexportação e os do modelo urbano-industrial²². Os pioneiros dessa disputa foram Roberto Simonsen, defensor da industrialização e do planejamento, e Eugenio Gudín, que apostava no modelo das vantagens comparativas e na especialização produtiva. Entre os anos de 1944 e 1945, os dois travariam o famoso debate “estruturalistas” versus “monetaristas” (Loureiro, 1992)²³. Esses debates avançaram a partir, de um lado, do Instituto Brasileiro de Economia da FGV Rio, criado em 1951, e das revistas *Conjuntura Econômica* e *Revista Brasileira de Economia* (editadas pela FGV a partir de 1947). Além de veículos alternativos patrocinados por associações de classe, como a *Revista do Conselho de Economia*, a *Digesto Econômico* (da Associação Comercial de São Paulo) e a *Carta Mensal* (da Confederação Nacional do Comércio). Sob a influência de Gudín e Gouvêa de Bulhões, constituiu-se um grupo de economistas dedicados a um projeto político mais aberto à participação do capital estrangeiro e avesso ao desenvolvimento dirigido pelo Estado. Amparados nas teorias neoclássicas, esse grupo defendia que o problema da economia brasileira era crescer, negando a existência do desemprego (entendido como um problema de baixa produtividade) e a necessidade da reforma agrária (Bielschowsky, 2000).

Na outra ponta, dispersaram-se os economistas desenvolvimentistas nacionalistas vinculados ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (o Social seria adicionado mais tarde, no início dos anos 1980), à Assessoria Econômica do governo Vargas, à Cepal e ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), como Celso Furtado e Rômulo de Almeida; e também na Confederação Nacional da Indústria (CNI) e na Federação das

atenção à época do seu lançamento (Mantega e Rego, 1999), representa hoje um marco na produção de um pensamento autônomo e alternativo sobre o desenvolvimento capitalista dos países periféricos.

²² Ver também Cepêda (2010) “A construção da industrialização no Brasil: políticas econômicas, mudança social e a crise do liberalismo na Primeira República”, para antecedentes do debate, disponível em http://desigualdadeiversidade.soc.puc-rio.br/media/artigo5_7.pdf.

²³ O primeiro, membro do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, produziu o relatório *A planificação econômica no Brasil* (1944), uma encomenda feita pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em que defendia a política industrial, a presença do Estado, a necessidade do processo de industrialização como forma de aumentar a “renda nacional”. O segundo, membro da Comissão de Planejamento Econômico vinculada ao Conselho de Segurança Nacional, foi o autor do documento resposta à Simonsen, intitulado *Rumos da Política Econômica* (1945), contrário à intervenção estatal nos rumos da economia.

Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), como Roberto Simonsen²⁴, falecido em 1948. Os principais veículos de difusão das ideias esposadas pelos desenvolvimentistas eram a revista *Desenvolvimento e Conjuntura*, criada em 1957 pela CNI, a *Revista Econômica* editada entre 1955 e 1962 pelo Clube dos Economistas²⁵ e a *Revista Estudos Econômicos* da FEA/USP, criada mais tarde em 1971. A publicação do livro *A Economia Brasileira* (1954), simbolizou a tentativa de Furtado, criador do Clube dos Economistas, de posicionar-se no debate em oposição aos tradicionais liberais alocados na FGV Rio e criar um espaço institucional na disputa com os liberais (Andrada et al, 2016), uma vez que faltava a esse grupo a legitimidade acadêmica e institucional proporcionada pelos círculos universitários.

Furtado, assim como Campos, Gudín e Gouvêa de Bulhões, representa uma primeira geração de economistas técnicos, formados não em economia, mas em Direito ou Engenharia, engajada em um intenso debate teórico e que avançou ao desenvolver hipóteses novas sobre o desenvolvimento das economias periféricas. O esforço teórico e prático da primeira geração de economistas não profissionais articula-se com a necessidade colocada pelas elites políticas e econômicas nacionais de desenvolver uma economia nacional. O contexto político da década de 1950 foi marcado pelo retorno de Vargas pelo voto popular, seu posterior suicídio em 1954, e a eleição de Juscelino Kubistchek em 1955. Com o Plano de Metas e a promessa de desenvolver o país e crescer “50 anos em 5”, os “técnicos” economistas participavam ativamente desse esforço de estruturação do capitalismo brasileiro através dos trabalhos da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), agência criada em 1945 para organizar o sistema financeiro nacional, que precedeu o Banco Central (criado em 1964). O agravamento das tensões políticas em torno do projeto de prospecção de petróleo e o estabelecimento de bases para o funcionamento da Companhia Petróleo Brasileiro, que culminou com a instalação de uma Comissão de Inquérito em 1954, provocou o acirramento das disputas políticas e sociais que pautavam o debate político brasileiro e contribuiu para a polarização do debate econômico. Após a

24 De acordo com Bielschowsky (2000), havia ainda uma linha de desenvolvimentistas não nacionalistas, como Roberto Campos, vinculada aos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953), e os economistas socialistas ligados ao Partido Comunista Brasileiro (PCB) e Ignácio Rangel como linha independente do pensamento econômico brasileiro.

25 Ver Andrada, Boianovsky e Cabello (2016) para uma análise da *Revista Econômica* como meio de circulação das ideias dos desenvolvimentistas nacionalistas.

instauração do regime civil-militar, em 1964, muitos dos intelectuais envolvidos nos grupos mais progressistas e à esquerda deixaram o país (Rego, 1998). Nesse momento, ganham espaço na administração pública os economistas da FGV-Rio e da FEA/USP, como Octávio Gouvêa de Bulhões (Fazenda) e Roberto Campos (Planejamento e Coordenação Econômica), responsáveis pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) que orientou a política econômica austera do governo Castelo Branco, e mais tarde, Delfim Netto, o responsável pelo jargão “crescer para depois distribuir”, que foi ministro entre 1967 e 1974 e, Mário Henrique Simonsen, ministro durante o governo Geisel (1974-1979).

2) O segundo momento: reforma universitária e expansão da pós-graduação

A fase da “modernização da ciência econômica no Brasil” (Loureiro, 2006), entre a reforma universitária de 1969 e a disseminação da pós-graduação correspondeu à *“expansão dos cursos de economia e dos números de alunos, o crescimento da produção acadêmica, o desenvolvimento de um quadro institucional de pesquisa, e inclusive a criação de novas revistas especializadas”* (Loureiro, 2006:353).

A partir de um diagnóstico negativo dos profissionais da economia, reunidos em Itaipava (RJ), em 1966²⁶, idealizou-se a Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC, finalmente criada em 1973) e investiu-se na especialização e na extensão (Earp, 2009). As reformas promovidas por Delfim Netto no seio da FEA/USP, no final dos anos 1960, e a criação da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV-Rio em 1961 são parte dessa nova orientação da formação em economia.

Nesse período surgiram o Departamento de Economia e Planejamento Econômico (DEPE) da Unicamp, ligado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, que funcionou entre 1968 e 1970, e o Departamento de Economia da PUC-Rio, criado em 1963 no Centro de Ciências Sociais. O primeiro daria origem ao Instituto de Economia (1984) que abrigaria os economistas revisionistas do pensamento cepalino, como Luiz Gonzaga Belluzzo, João

26 O Encontro de Itaipava reuniu, sob o patrocínio da Fundação Ford, professores e responsáveis pelas mais importantes instituições de ensino de economia do país, como Antonio Delfim Netto, Mario Henrique Simonsen, João Paulo dos Reis Velloso, Isaac Kerstenetzky, Julian Chacel e Maria da Conceição Tavares para discutir os rumos das ciências econômicas no Brasil e a crise mais geral dos cursos de economia. A Revista Brasileira de Economia publicou um número especial com artigos produzidos durante o evento (Volume 20, número 4, 1966), ver <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/issue/view/20-4>

Manuel Cardoso de Mello, Maria da Conceição Tavares, Wilson Cano e Luciano Coutinho. A “Escola de Campinas”²⁷ se distinguiria pelo esforço de tentar recuperar a contribuição ao pensamento econômico da CEPAL, constituindo-se como crítica à política econômica dos militares. O segundo passaria a oferecer cursos de pós-graduação a partir de 1978 e se tornaria uma das escolas de referência nos anos 1980 e 1990, participando ativamente da produção de políticas públicas. Além desses espaços acadêmicos formais, criou-se o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 1968) a partir do Ministério do Planejamento sob a orientação do então ministro João Paulo dos Reis Velloso²⁸.

Antes do fim do “milagre econômico” dos anos 1970²⁹, a grande questão do debate econômico nacional era como enfrentar os obstáculos ao crescimento impostos por um padrão de consumo elitista e concentrador (Furtado, 1974) e pelas diferenças estruturais no sistema produtivo. Segundo Castro (1999), essa leitura era equivocada porque ignorava o dinamismo do desenvolvimento econômico e sua capacidade reprodutiva e inclusiva, apesar do incremento da desigualdade social. Ao descrédito da teoria da estagnação e o relativo alijamento dos economistas desenvolvimentistas mais à esquerda, a disciplina econômica foi se centrando em problemas de administração econômica com ênfase na inflação. Das primeiras formulações de Ignácio Rangel (1963) e Mario Henrique Simonsen (1964, 1970) ao desenvolvimento da teoria inercial em meados dos anos 1980, a economia acadêmica acompanhou a ascensão e crise do regime militar no Brasil e a constituição de duas correntes neoestruturalistas de explicação da economia brasileira que culminaram com a institucionalização dos centros de produção de conhecimento econômico da PUC Rio e da Unicamp.

3) O terceiro momento: teoria e práxis

27 Ver Fiori, 2012. O 'desenvolvimentismo de esquerda', Valor Econômico.

28 O Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) foi também um importante *locus* de rearticulação de intelectuais e economistas oriundos da Faculdade de Ciências Sociais da USP (o curso de Economia funcionava aí nessa época), como Fernando Henrique Cardoso (responsável pelo desenvolvimento de um debate sobre o capitalismo dependente) e Francisco de Oliveira (autor de um dos principais livros do pensamento econômico brasileiro: Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista), entre outros.

29 A partir de meados dos anos 1930, a inflação inicia sua trajetória persistente na economia brasileira, mas é só a partir do final dos anos 1950 que ela passa a ser percebida como um problema (Ver Munhoz, 1997). Se bem já havia uma reflexão latino-americana sobre a inflação (Noyola-Vasquez, 1956; Sunkel, 1958), com o crescimento econômico brasileiro a taxas médias anuais de 6,3% para o quinquênio 1950-1954, 8,0% para 1955-1959 e 5,7% para o período 1960-1964, as taxas anuais de inflação se tornam cada vez maiores – 16,6%, 21% e 58,8% respectivamente – e se convertem em problema para o desenvolvimento.

Os esforços para teorizar sobre os motivos da persistência inflacionária impulsionaram economistas como Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano (FGV-SP), de um lado, e Francisco Lopes, Eduardo Modiano e André Lara Resende (PUC-Rio) de outro. Segundo Bresser-Pereira (1996), o desenvolvimento de uma proposta teórica sobre a resiliência inflacionária motivou-o pessoalmente e aos seus pares a reativar um debate cujas raízes remontam às proposições estruturalistas sobre a inflação, com especial atenção para Ignácio Rangel e sua ênfase no aspecto distributivo do fenômeno inflacionário. A inflação era então entendida como um fenômeno real reflexo da busca dos atores sociais por se apropriar da renda, com consequências monetárias. Nesse sentido, as explicações convencionais ortodoxas que viam a moeda (e sua emissão) e as expectativas dos agentes econômicos como causa da inflação não poderiam, segundo o grupo da FGV-SP, dar respostas aos técnicos econômicos do Brasil.

O grupo da PUC-Rio chamava atenção para a indexação da economia brasileira e o mecanismo de propagação inflacionário. Essa constância no tempo e sua intensidade é que justificariam, segundo Lopes (1985), medidas “alternativas”, como o congelamento de preços. É assim, que a partir de um debate acadêmico sobre o componente inercial da inflação, ganha força a ideia de “choque heterodoxo”, proposta inicialmente por Lopes (1984, 1985 e Sola, 1989)³⁰, por oposição às tentativas infrutíferas de combater a inflação via políticas ortodoxas (redução do déficit fiscal).

Com a estrutura para o funcionamento dos cursos de formação nos níveis de graduação e pós-graduação de economistas consolidadas, as transformações no campo, sua expansão territorial (via faculdades públicas e privadas) dentro do país e sua internacionalização, contribuíram para uniformizar os currículos dos cursos e adequá-los aos “padrões internacionais”. A controversa produção de conhecimento autônomo foi perdendo espaço com o descrédito crescente do estruturalismo enquanto cânone explicativo e coincidiu com a perda da força do desenvolvimentismo enquanto projeto.

30 Bresser-Pereira e Nakano teriam proposto o termo “solução heroica” para o congelamento: “*Chamamos nossa proposta de solução heroica de controle da inflação. O artigo foi publicado na Revista de Economia Política em julho de 1984. Um mês depois é publicado no boletim do Conselho Regional de Economia um pequeno artigo de Francisco Lopes com uma proposta firme e corajosa de congelamento, que chamou de choque heterodoxo*”. (Bresser-Pereira, 1996).

As formulações sobre a teoria da inflação inercial, que projetou os economistas da FGV-SP e da PUC-Rio, ocorreram num contexto de redemocratização e impulsionaram o debate econômico entre distintas correntes. A um primeiro momento, de euforia e trabalho árduo (publicação de artigos, conferências, discussão de textos acadêmicos) para criar um plano de contenção inflacionária, segue-se o do fracasso dos planos de estabilização implementados pelo governo Sarney e Collor, e o do descrédito dos economistas da Unicamp vinculados ao projeto democrático do PMDB. Ganha força o grupo de economistas da PUC-Rio, responsáveis pela formulação e implementação do Plano Real, em 1994, baseado no mesmo princípio da inércia inflacionária³¹.

O campo da economia no Brasil nessa terceira fase se caracteriza por diversidade institucional, com escolas privadas e públicas com alto grau de internacionalização e afinadas com o ensino da disciplina nos grandes centros de produção, notoriamente os Estados Unidos. Os currículos têm influência neoclássica, com forte presença da matemática e da econometria (*a la* Friedman e Hayek, como a FGV Rio, por exemplo), mas coexistem as escolas que mantêm a tradição da economia política e social (como a Unicamp ou o IE/UFRJ), com disciplinas voltadas para análises sistêmicas que incorporam aspectos políticos e sociais (influenciados por Kalecki e Schumpeter). Essa diversidade explica, em parte, o “ressurgimento”³² de uma análise estruturalista e a tentativa de constituir um novo instrumental analítico, a macroeconomia estrutural a partir dos anos 2000 (Bresser-Pereira e Gala, 2010). Na esteira de uma crítica ao *mainstream* internacional, ao Novo Consenso Macroeconômico³³, para ser mais precisa, retomou-se o debate sobre as

31 A ideia da moeda indexada foi discutida por André Lara Resende em artigo publicado em setembro de 1984, como texto de discussão nº75 e, mais tarde, publicado na Revista de Economia Política (Vol.5/nº2), intitulado “A moeda indexada: uma proposta para eliminar a inflação inercial”.

32 A ascensão de um discurso revisionista do conceito de desenvolvimento em meados dos anos 1990 deve ser também mencionada como fator propulsor para o ressurgimento das questões propostas pelos estruturalistas dos anos 1950 e 1960 e, conseqüentemente, para a implementação de políticas “desenvolvimentistas” em diversos países da região na década de 2000. A partir da CEPAL, o chileno Fernando Fajnzylber contribuiu para a constituição do neoestruturalismo, com base no documento Transformação Produtiva com Equidade (1990). A introdução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pelo PNUD é outro exemplo de ampliação do debate sobre as possibilidades de desenvolvimento para além das variáveis econômicas.

33 O Novo Consenso Macroeconômico emerge no final dos anos 1980 e se torna hegemônico a partir dos anos 1990. Apesar de não representar uma corrente teórica acabada e mesmo aceita como tal, o NCM tornou-se um *modus operandi* na gestão de política econômica, conclamando a necessidade de aplicar políticas monetárias no combate à inflação. Suas principais proposições podem ser assim sintetizadas: I) a longo prazo não há um trade-off entre inflação e desemprego. Assim sendo, admite-se que mudanças na demanda agregada não exercem influência sobre o nível de produto a longo prazo, apenas se refletindo sobre o nível de

possibilidades de desenvolvimento, dando maior atenção aos aspectos teórico-técnicos da macroeconomia. A junção de economistas do Centro de Macroeconomia Estrutural da FGV-SP, sob a direção de Bresser-Pereira e Nakano, de Campinas e do Rio de Janeiro, da UERJ e da UFRJ, deu início ao empreendimento de construir um modelo teórico-analítico para explicar e propor soluções para os entraves estruturais da economia brasileira em particular e das economias de renda média em geral.

Concomitantemente, a ascensão do governo Lula, em 2003, concorreu para a recuperação de instituições de pensamento econômico tradicionais como o IPEA, ao mesmo tempo que a política de investimento no ensino superior e na expansão universitária fortaleceu os centros acadêmicos de pesquisa econômica públicos, como o Centro Celso Furtado (2004). O debate econômico brasileiro nos últimos anos e a controvérsia sobre o desenvolvimento estão intimamente relacionados ao modo como se deu o processo de institucionalização e legitimação dos economistas. As características desse processo, suas especificidades estruturais e materiais definiram quais os temas relevantes e como deveriam ser tratados. A oposição entre economistas liberais (ou minimalistas) associados ao novo consenso macroeconômico e suas soluções sintéticas para o controle da economia, e os economistas estruturalistas e pós-keynesianos com suas perspectivas mais holísticas e sistêmicas da economia não são naturais, nem evidentes, mas produto do próprio transcurso da construção do campo da economia no país.

Sobre economistas e ideias econômicas

preços. Produto e emprego no longo prazo são determinados por fatores reais do lado da oferta; II) tal trade-off é válido no curto período, originando uma Curva de Phillips negativamente inclinada neste caso, e permitindo que a demanda agregada determine o produto real a curto prazo; III) a preocupação principal na condução da política econômica aparenta ser a estabilidade de preços. Apesar da admissão de que a demanda agregada influencia o nível do produto real no curto prazo, verifica-se a não preocupação quanto ao direcionamento do nível da demanda agregada para fins de condução do crescimento econômico; IV) para a consecução do objetivo central do controle inflacionário, a orientação é de que a forma de política pública a ser adotada seja a monetária. A política fiscal pode ser encarada como de menor importância no campo do NCM; V) opção pela regra, em detrimento da discricionariedade, na condução da política econômica, a qual resume-se à política monetária. A regra a ser seguida toma a forma de uma regra de Taylor; VI) os agentes formam suas expectativas de forma racional, avaliando e antecipando políticas do governo. Proclamam-se necessárias a independência da autoridade monetária nacional e a credibilidade e a transparência no uso do instrumental de políticas públicas (ver Mikhailova e Piper, 2012).

É a partir de ideias que moldamos o modo como entendemos os problemas políticos, definimos nossos objetivos e estratégias e os termos que usaremos para nos comunicarmos sobre política. Ideias econômicas fornecem quadros interpretativos (Béland e Cox, 2010)³⁴ que permitem que nós estabeleçamos nexos causais entre fatos e produzamos um guia para a ação política. Elas têm poder causal e podem provocar mudanças políticas e institucionais apesar de influenciarem a ação política em graus variados, de acordo com o momento político (Blyth, 2002). Num primeiro momento, o de crise econômica, elas serviriam como *fonte de redução da incerteza*. Na sequência, as ideias econômicas funcionariam como *facilitadoras* da ação coletiva e da formação de coalizões. Institucionalizadas, as ideias são “*armas*” políticas para contrapor projetos e grupos, e também para deslegitimar instituições existentes. Consequentemente, elas funcionam como o estofa para novos planos institucionais, são *projetos*. Por fim, elas permitem garantir a estabilidade institucional após o combate ideacional, são “*convenções*”.

No espaço desse artigo, considerou-se a importância das ideias econômicas como projetos e convenções em disputa que conformam regimes de conhecimento. Considerando o processo de constituição da economia como disciplina e profissão no Brasil e seus vários estágios, toma-se o período 2006-2009 como o de maior embate entre ideias econômicas pró e contra austeridade, em um contexto em que a disciplina econômica já está organizada no país. A ortodoxia nas práticas de política econômica, o equivalente a pró-austeridade, é substituída por heterodoxia, ou antiausteridade. Isso não significa que o regime de conhecimento pró-austeridade deixou de existir, apenas que o conflito entre distintos regimes de conhecimento deve ser reconhecido. Na batalha por mais ou menos investimentos (sociais ou produtivos), por exemplo, esses regimes são frequentemente acionados.

Destaca-se o papel das comunidades epistêmicas em economia³⁵, dentro de um “regime de conhecimento” gerador e transmissor de ideias que serão transformadas em políticas. A configuração das instituições produtoras e fornecedoras de conhecimento: se “acadêmicas”

34 A produção a respeito do papel das ideias sobre políticas é extensa nas ciências políticas e na sociologia. Nos referimos mais especialmente aqui aos trabalhos desenvolvidos na linha do institucionalismo discursivo como proposto por Vivien Schmidt e Mark Blyth.

35 Que são redes de profissionais que partilham “princípios racionais de julgamento e critérios de validade intersubjetivamente estabelecidos” e exercem sua autoridade e competência ao aplicar esses critérios no julgamento de assuntos politicamente relevantes (Hass, 1992).

(*academic style scholarly*), “não partidárias interessadas” (*advocacy*), “partidárias” ou “estatais” pode determinar o modo como as ideias políticas (econômicas no nosso caso) fluem e penetram o tecido social. Campbell e Pedersen (2010) associam alta capacidade estatal com centros de produção de conhecimento do tipo acadêmico e estatal, e baixa capacidade estatal, por oposição, ao predomínio de instituições privadas interessadas. Sem pretender apresentar uma classificação exaustiva, é possível indicar que, no caso brasileiro, no regime de conhecimento antiausteridade predominam instituições do tipo estatal (IPEA ou os departamentos de pesquisa do BNDES, do BC ou dos ministérios da Fazenda e do Planejamento) e acadêmicas não universitárias (como os Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia apoiados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia).

Esses regimes são os produtores do estofo (ideacional) que dá vida às regras e aos arranjos institucionais que conformam os mercados e as relações sociais. Recorre-se ao conceito de incorporação ideacional (*ideational embeddedness*), derivado da sociologia econômica, que relaciona os mercados, mesmo os mais liberalizados, com as regras e arranjos institucionais que o “circundam” (na falta de melhor termo). Isto é, qualquer reforma ou mudança que afete o mercado ou que promova sua “liberalização” ou “intervenção” promove apenas a transformação das regras e dos arranjos institucionais, e não afeta sua característica inerente: a de estar envolto em um conjunto de regras e instituições (Somers e Block, 2005). Todo tipo de ideias, narrativas públicas e sistemas explicativos podem ser instrumentos (a serviço do Estado ou de grupos específicos) para construir, transformar, explicar e normalizar processos de mercado. Esses mecanismos de modelagem, regulação e organização dos mercados estão incorporados em um ou outro dos regimes de conhecimento em disputa (idem, 2005:264). Logo, olhar para os regimes de conhecimento tem uma dupla vantagem: entender o mercado como mais uma das esferas de disputa político-social, reconhecendo que as narrativas em torno do mercado nem sempre estão acessíveis a todos os cidadãos, configurando-se como uma área de especialistas (os economistas). E identificar, consolidando ligações, as brechas existentes no processo que conecta os regimes de produção e de política, dando ênfase à importância da etapa de produção do conhecimento.

Aqui, cabe pontuar que a importância das comunidades epistêmicas em economia enquanto parte de regimes de conhecimento vigorosos, se vincula à percepção de ideias

como indutoras de mudanças políticas significativas e tradutoras de projetos políticos distintos. As relações entre essas redes de profissionais, o modo da difusão de seus conhecimentos e seus impactos sobre a produção de políticas podem ser entendidos como uma forma de capacidade estatal.

Por capacidade estatal, compreende-se os recursos e instrumentos com que um Estado conta para realizar seus projetos políticos (Skocpol, 1985) e que permitem maior intervenção no domínio econômico e maior autonomia relativa em um contexto de grande influência do capital transnacional (Evans, 1985). As capacidades estatais não são suficientes para produzir a mudança política. A implementação de políticas é definida tanto por esses instrumentos políticos, como pelo apoio organizado de atores sociais fundamentais. Nesse sentido, contar com um regime de conhecimento mais ou menos organizado e estável, com comunidades epistêmicas em economia pouco ou muito coesas e capazes de fornecer “guias” e “armas” na implementação de políticas econômicas é um diferencial.

Considerações finais

No Brasil, a constituição de regimes de conhecimento pró e antiausteridade está vinculada ao desenvolvimento da disciplina econômica e à profissionalização dos economistas ao longo do século XX. Esses profissionais têm ocupado o espaço público e pautado o debate sobre política econômica em termos antes desconhecidos no vocabulário político. A construção de uma área de conhecimento pretensamente técnica e alijada da influência de atores e interesses políticos permitiu a execução de políticas econômicas reestruturantes que alteraram as relações de mercado especialmente após os anos 1980. Mas essa construção não pode ser entendida apenas como resultado da racionalização da disciplina econômica.

A observação dos regimes de conhecimento em conflito evidencia seus aspectos contraditórios e seus mecanismos difusores de conceitos, ideias e soluções. Num plano visível, essas soluções estão voltadas para problemas objetivos como inflação, equilíbrio fiscal e dívida pública. E, num plano menos aparente, essas ideias dizem respeito aos projetos de desenvolvimento econômico possíveis e aos limites da modernização como

pensada no século XX. Nesse sentido, eles são reflexo também de disputas políticas mais profundas em torno da viabilidade de uma sociedade altamente dependente de capital externo e com enormes déficits democráticos expandir-se em termos produtivos e ampliar direitos.

Em meados dos anos 2000, o conflito entre os regimes de conhecimento pró e antiausteridade tornou-se evidente quando o governo adotou uma série de medidas anticíclicas para recuperar o dinamismo econômico e estimular o mercado interno. Argumentou-se aqui que esse conflito tem raízes na forma como a disciplina econômica se institucionalizou no país. Ele só foi possível porque durante o processo de constituição da disciplina no Brasil e das formações dos respectivos regimes de conhecimento, em que distintas matrizes teóricas foram mobilizadas e ganharam terreno, a preocupação com a forma e os efeitos do capitalismo sobre uma sociedade desigual já estavam presentes.

Ao longo do processo de constituição dos regimes de conhecimento em economia hoje em vigência, contribuíram fatores externos e internos, ideacionais e estruturais. A compreensão desses regimes contribui para o entendimento das atuais disputas políticas que culminaram com a destituição do governo eleito e a rejeição de um projeto político popular. Como nota de esperança, acredita-se que esses regimes continuam em vigor e a disputa não foi perdida.

Referências

- ANDRADA, A. F., BOIANOVSKY, M; e CABELLO, A. O Clube de Economistas e a revista Econômica Brasileira (1955-1962): um episódio na história do desenvolvimentismo nacionalista no Brasil. Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2016.
- BABB, S. From nationalism to neoliberalism: conflict and consensus in Mexican history of economics. In: MONTECINOS, V. e MARKOFF, J. *Economists in the Americas*. Edward Elgar Publishing, 2010.
- BÉLAND, D., & COX, R. H. (Eds.). *Ideas and politics in social science research*. Oxford University Press, 2010.
- BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. (Ed.) *Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro, Record/CEPAL: 13-68, 2000.
- BLYTH, M. *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge University Press, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A inflação decifrada. *Revista de Economia Política*, 6(4), 64, 1996.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (45), 49-95, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. e GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, 30(4): 663-686, 2010.
- DINIZ, E., & BOSCHI, R. R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(52), 15-33, 2003.
- CAMPBELL, J. L. e PEDERSEN, O. K. *Knowledge regimes and comparative political economy*, Oxford University Press, 2011.
- CASTRO, Antonio Barros de. Entrevista. In: MANTEGA, G. e J. M. Rego. *Conversas com economistas brasileiros 2*. São Paulo, Editora 34, 1999.
- CENTENO, M. A. e SILVA, P. *The politics of expertise in Latin America*. Macmillan, 1998.
- CEPAL. Panorama social da América Latina—1999-2000. Santiago do Chile, 2000. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1256/1/S004367_es.pdf
- CODATO, A. et al. Mainstream Econômico e Poder: Uma Análise do Perfil dos Diretores do Banco Central do Brasil nos Governos do PT e do PSDB. *Nova Economia*, 26(3):678-720, 2016.
- COLANDER, D., HOLT, R. P., & ROSSER, J. B. *The changing face of economics: conversations with cutting edge economists*. University of Michigan Press, 2004.
- DEQUECH, D. Neoclassical, mainstream, orthodox, and heterodox economics. *Journal of Post Keynesian Economics*, 30(2), 279-302, 2007.
- DEZALAY, Y. e GARTH, B. G. *The Internationalization of Palace Wars: lawyers, economists, and the contest to transform Latin American States*, University of Chicago Press, 2002.
- DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, 15(4), 13-22, 2001.

- DINIZ, E. Empresário, democracia e desenvolvimento: tendências e desafios no limiar do novo milênio, In: VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro, Coimbra. 2004. p. 16-18.
- EARP, F. S. A Grande Provocação: notas sobre o impacto de Formação Econômica do Brasil. In: *50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado*/ARAÚJO, Tarcisio Patricio de, VIANNA, Salvador Teixeira Werneck., MACAMBIRA, Júnior, organizadores. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- EVANS, P. Transnational Linkages and the Economic Role of the State: an analysis of developing and industrialized nations in the Post-World War II period. In: *Bringing the State back in*/ EVANS, P., RUESCHEMEYER, D., e SKOCPOL, T., organizadores, Cambridge University Press, 1985.
- FURTADO, C. O Mito do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- HAAS, P. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organization*, v.46, nº1 (Knowledge, Power and International Policy Coordination), 1992.
- HALL, P. A. *The political power of economic ideas: keynesianism across nations*, Princeton University Press, 1989.
- HARVEY, D. A Brief History of Neoliberalism, Oxford University Press, 2005.
- HEREDIA, M. No se puede pensar la muerte. Los economistas y sus dilemas ante la crisis de la convertibilidad. In: *Los años de Alianza, la crisis del orden liberal*. PUCCIARELLI, A. e CASTELLANI, A., organizadores, Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2014.
- HIRSCHMAN, A. O. How the Keynesian revolution was exported from the United States, and other comments. In: *The political power of economic ideas: keynesianism across nations*, Hall. P. Princeton University Press, 1989, 347-360.
- LOPES, F. L. Só um choque heterodoxo pode derrubar a inflação. *Economia em Perspectiva* (Boletim do Conselho Regional de Economia de São Paulo): 55-71, 1984.
- LOPES, F. L. Inflação inercial, hiperinflação e desinflação: notas e conjeturas. *Revista de Economia Política*, 5(2), 1985.
- LOUREIRO, M. R. Economistas e elites dirigentes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 7(20): 47-60, 1992.
- LOUREIRO, M. R. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Ed. FGV, 1997.
- LOUREIRO, M. R. A participação dos economistas no governo. *Análise*—Revista de Administração da PUCRS 17(2), 2006.
- LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L. e ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público* 4(49), 1998.
- LONDOÑO, F., & Luis, J. Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025. Banco Mundial, 1996.
- MANTEGA, G. Celso Furtado e o pensamento econômico brasileiro. *Revista de Economia Política*, 9(4), 36, 1989.
- MANTEGA, G. e REGO, J. M. Conversas com economistas brasileiros 2. São Paulo: Editora 34, 1999.

- NEIBURG, F. Economistas e culturas econômicas no Brasil e na Argentina. *Tempo Social* (Revista de Sociologia da USP) 16(2), 2004.
- POMAR, V. Palocci caiu: o palocismo caiu com ele? Carta Maior, 29/03/2006.
- RANGEL, I. M. *A inflação brasileira*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1963.
- REGO, José Marcio Rebolho. Duas teorias econômicas: 'consumo' e 'retórica': subsídios para o estudo do campo científico da economia no Brasil. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1998.
- SAES, F. A. M. d. e CYTRYNOWICZ, R. O ensino de economia e as origens da profissão de economista no Brasil. *Locus - Revista de História* 6(1): 37-54, 2000.
- SILVA, Luiz Inácio da. Carta ao povo brasileiro. Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo, 22/6/2002. Disponível em <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article>>.
- SIMONSEN, M. H. A experiência inflacionária no Brasil. Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÉS/GB), 1964.
- SIMONSEN, M. H. *Inflação: gradualismo x tratamento de choque*. Rio de Janeiro: Apec Editora, 1970.
- SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: strategies of analysis in current research. In: *Bringing the State Back In*. EVANS, P., RUESCHEMEYER, D., e SKOCPOL, T., organizadores, Cambridge University Press, 1985.
- SOLA, L. Limites políticos ao choque heterodoxo no Brasil-Técnicos, políticos, democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 3 (9), 1989.
- SOMERS, M. e BLOCK, F. From poverty to perversity: Ideas, markets, and institutions over 200 years of welfare debate. *American Sociological Review* 70(2): 260-287, 2005.
- TILLY, C. *Democracy*, Cambridge University Press, 2007.
- MONTECINOS, Verónica; MARKOFF, J. e ÁLVAREZ-RIVADULLA, M. J. Economists in the Americas: convergence, divergence and connection. In: *Economists in the Americas*. MONTECINOS, V. e MARKOFF, J., organizadores, Edward Elgar Publishing, 2010.

Recebido em 22-11-2016;
Revisado em 17-04-2017;
Publicação em 04-05-2018.