

OFERTA E DEMANDA DE ECONOMISTAS DE GOVERNO NO BRASIL

Luis Gustavo N. de Paula ^φ

Marco Cavalieri ^φ

Resumo: O presente artigo trata da evolução e da presença, além do papel e da influência, dos economistas no governo, voltado ao Brasil, por meio de uma análise da oferta e da demanda destes profissionais e de seu conhecimento. A demanda é explicada pela literatura de Capacidades Estatais, que se detém sobre os elementos que conferem ao Estado poder de agência, isto é, capacidade de implementar políticas públicas. Um nível adicional de capacidade estatal é examinado, qual seja, o conhecimento em economia. Por sua vez, o monopólio sobre essa *expertise* é exercido pelos economistas, cuja oferta é debatida segundo o sistema de profissões de Andrew Abbott. Os dois movimentos são exemplificados com três momentos da história da economia e dos economistas no governo do Brasil: (i) a emergência de uma burocracia pública na década de 1930; (ii) a criação de centros de pós-graduação em economia como marco da construção da comunidade mais sofisticada de economistas, na década de 1970; e (iii) os debates sobre grandes temas nacionais, como a desigualdade e a inflação, nas décadas de 1970 e 1980.

Palavras-chave: Capacidades Estatais; Sistema de Profissões; Economistas de Governo

Abstract: This paper addresses the professionalization of public economists in Brazil through their demand and supply movements. The demand side is based on State Capacity literature. This theoretical framework focuses on which enables the State to have power of agency, that is, the ability to execute public policies. In this paper, it is examined an extra kind of state capacity, namely, the knowledge in Economic Science. In turn, there is a monopoly on this expertise that is exercised by the Economists, whose supply is debated according to Andrew Abbott's System of Professions. Three moments of Brazilian economic historiography are used as examples of both movements: (i) the emergence of a bureaucracy in Brazilian public sector in the 1930s; (ii) the emergence of postgraduate centers in Economic Science in Brazilian academia in the 1970s; and (iii) the intense debates about inequality and inflation in the 1970s and 1980s.

Keywords: State Capacities, System of Professions; Public Economists

Classificação JEL: A11, B20, B40

Área 1: História do Pensamento Econômico e Metodologia

^φ Doutorando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná.

^φ Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná.

1. INTRODUÇÃO

É de conhecimento geral que há algum tempo os economistas se estabeleceram com destaque como conselheiros, estrategistas, burocratas, *policy makers*, avaliadores, operadores e implementadores de políticas públicas. Esses profissionais também são influentes na mídia tradicional, como colunistas e comentaristas de impressos e telejornais, e mesmo nas novas formas de comunicação, como em canais de vídeos na internet, em blogs, podcasts, entre outros. Na academia, o conhecimento econômico é utilizado não somente em problemas propriamente econômicos – como desemprego, crescimento e desigualdade de renda –, mas também em áreas como segurança pública e violência, políticas públicas de educação e saúde, de igualdade e equidade de gênero e cultura, para ficar em alguns exemplos. Enfim, em uma obra marcante sobre os economistas, a história e os efeitos da disciplina no mundo, a socióloga Marion Fourcade (2009) inicia seu texto dizendo: “[o]s economistas estão em todos lugares”.

Contudo, embora essa seja uma profissão ou um conhecimento global, presente em países mais e menos desenvolvidos, mais pobres ou mais ricos, em sociedades com formas e regimes de governo diversas, em culturas diferentes, a economia e os economistas têm histórias locais, modelos distintos em lugares diferentes, usos, práticas e inserções dos nos setores público e privado que são particulares, com características e evoluções específicas. Sociólogos, como Fourcade, cientistas políticos e historiadores da economia e da ciência econômica, cada qual à sua maneira, com focos de interesse diferentes e a partir de perspectivas teóricas e empíricas distintas, se debruçam sobre o caso da influência e da presença dos economistas e de seu conhecimento nas diferentes sociedades. Os primeiros preocupam-se, por exemplo, com questões da sociologia das profissões, tomando os economistas como estudos de caso, mas também estudando as tecnologias sociais criadas e aplicadas por esses profissionais e seus efeitos na sociedade. Os cientistas políticos, entre outros aspectos, analisam os economistas como parte das elites dirigentes, focados na questão de como o conhecimento e as pessoas que detêm esse conhecimento exercem influência e poder em empresas, na mídia e nos governos. Os especialistas do chamado “campo de públicas”, ou em outras palavras, os analistas de políticas públicas também têm preocupações próximas das apresentadas pelos cientistas políticos. Finalmente, para os historiadores da economia, mesmo que os assuntos de desenvolvimento teóricos e metodológicos sejam o foco principal de atenção, a questão dos economistas no governo é, sem dúvida, um dos temas de interesse da área. O influente historiador do pensamento econômico Bob Coats (1978), já nos anos 1970, notando o enorme crescimento da presença dos economistas nos governos, clamava para que os historiadores da economia se dedicassem ao assunto.

Desde aquele tempo, em certa medida até mesmo pelo esforço e pela influência do próprio Coats, inúmeros trabalhos surgiram estudando a questão. Contudo, apesar da riqueza desse trabalho, é possível avançar na análise histórica – e prática – dos economistas no governo, principalmente estimulando a interação desse assunto de interesse dos historiadores da economia com o foco, as perspectivas, as teorias, os conceitos e as preocupações de sociólogos e cientistas políticos. A expansão da literatura da área de história do pensamento econômico, no sentido de “conversar” com os trabalhos destas outras especialidades, enriquece a disciplina por duas maneiras. Primeiro, porque tanto na sociologia, como na ciência política, ou mesmo no campo de públicas, conceitos, teorias e arcabouços de análise podem servir para estruturar as narrativas sobre as histórias dos economistas no governo, bem como para dar rigor metodológico e interpretativo para os estudos dos historiadores da disciplina.¹ Em segundo lugar, a história do pensamento econômico encontra novas audiências, pode influenciar e ser de utilidade para outros profissionais das ciências sociais na medida em que provê exemplares, casos, enfim, empiria para as teorias e os conceitos de cientistas políticos, sociólogos e outros interessados em políticas públicas e governo. Ainda, para além desse interesse

¹ Coats (1978) dizia que o assunto era tratado de modo vago e sem fundamento pelos seus colegas. Embora muito tempo tenha se passado, essa observação de Coats ainda serve para o fato de que deve ser de interesse dos historiadores do pensamento econômico se utilizarem de esquemas interpretativos, teorias e conceitos para dar coesão, rigor e fundamento para suas análises.

mais acadêmico, a história da economia, ao dialogar com os estudos de políticas públicas pode servir de reflexão sobre usos, abusos, inteirações e barreiras da utilização do conhecimento econômico na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, impactando a maneira como governos e suas burocracias se relacionam com esse tipo de conhecimento.

Dito isto, o artigo pretende apresentar um arcabouço de análise da evolução e da presença, do papel e da influência dos economistas no governo, voltado para o caso brasileiro, estudando esse fenômeno social através da oferta e da demanda de economistas e de seu conhecimento, explicando e relacionando essa oferta e essa demanda a teorias e conceitos da ciência política, do campo de públicas e da sociologia das profissões. Particularmente, para entender a oferta do trabalho e do conhecimento dos economistas para o governo, refere-se à sociologia das profissões de Andrew Abbott (1988). Esse autor formula uma teoria para explicar o controle – e a criação – de espaços de *expertise* através da institucionalização de sistemas de conhecimento abstrato e seu domínio por grupos profissionais. Por outro lado, para explicar a demanda por economistas, recorre-se à ideia de capacidades estatais e da formação e da constituição destas no seio dos governos modernos, especialmente no século XX. O conhecimento em economia passa, a partir principalmente das primeiras décadas do século XX, a constituir um tipo de saber técnico, científico, administrativo e burocrático necessário para os estados organizados e para a elaboração e implementação de políticas públicas e mesmo da gestão cotidiana dos governos.

Enfatizando, cabe dizer que, com a sugestão desse modelo interpretativo e esquema conceitual deseja-se tanto organizar e dar maior rigor às análises da história da economia sobre a presença, a influência, a inserção e o exercício de poder dos economistas nos governos, bem como chamar a atenção de sociólogos, analistas de políticas públicas e de cientistas políticos para como a história dos economistas no governo constitui um importante e interessante tema para ser trabalhado através de seus conceitos e teorias. Adicionalmente, para ilustrar o uso desses conceitos e teorias, apresenta-se uma análise de três momentos da história da economia e dos economistas no governo do Brasil. Primeiro, trata-se do impulso para a formação de economistas com origens no estado brasileiro, nos anos 1930. Depois, da construção da comunidade mais sofisticada de economistas na década de 1970, com eventos como, por exemplo, a criação da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia. E, finalmente, com a especialização e a monopolização de grandes temas nacionais pelos economistas, como a desigualdade e a inflação, a partir das décadas de 1970 e 1980, respectivamente.

A seção seguinte apresenta o modelo de oferta e demanda por economistas no governo utilizando as teorias e os conceitos comentados acima, enquanto na terceira seção apresenta-se a aplicação desse esquema para os três momentos citados anteriormente. A última seção apresenta as considerações finais do trabalho.

2. UM ARCABOUÇO DE DEMANDA E OFERTA POR ECONOMISTAS

No que segue, serão apresentadas as referências conceituais para a construção da narrativa de demanda e a oferta de economistas do setor público.

2.1 A demanda por economistas

O conceito de capacidades estatais pauta a análise da demanda por economistas de governo no presente trabalho. Como a própria nomenclatura sugere, as capacidades dizem respeito ao “poder de agência” do estado, isto é, a análise de sua capacidade de ação. Não obstante os diferentes desenvolvimentos e aplicações do conceito,² o que se busca é traduzir como estados possuem ou

² Uma revisão exaustiva do modo como o conceito de capacidades estatais surgiu, tem sido definido, mensurado e aplicado pode ser encontrada nos trabalhos de Jessop (2001), Addison (2009) e Cingolani (2013); para a literatura latino-americana e brasileira, menciona-se Gomide (2016), Gomide, Pereira e Machado (2018), Aguiar e Lima (2019) e Souza e Fontanelli (2020). Em síntese, a literatura destaca que a conceituação, com desenvolvimentos iniciais nas áreas de sociologia e ciência política, teve origem em teorizações neomarxistas sobre o papel do estado capitalista na Europa da década de

desenvolvem meios para implementar decisões e alcançar determinados fins (Giraudy, 2012; Grin, 2012; Gomide, Pereira e Machado, 2018). Dessa maneira, sistematizações dos elementos que tornam um estado mais eficaz e eficiente na produção de políticas ganham centralidade, tendo em vista caracterizações que o tomam ora como uma instância de decisão autônoma, ora como um ambiente de disputa de interesses (Soifer, 2008; Addison, 2009; DeRouen et al., 2010; Hendrix, 2010; Kocher, 2010; Savoia e Sen, 2012). Neste quadro, um conjunto amplo de interpretações sobre a função do estado ampara o conceito, aspecto que se nota, por um lado, em análises que associam um “estado forte” à sua capacidade administrativa e de transformação – em termos de maior intervenção na economia, como em Skocpol e Finegold (1982) e Geddes (1990); por outro, à sua capacidade legal – em termos de proteção ao indivíduo e delimitação de seu espaço de ação numa economia de mercado, como em Acemoglu (2005; 2010) e Bersley e Person (2009).

Tendo em vista diferentes contextos históricos e arranjos político-institucionais de cada área de ação pública, a concepção de capacidades estatais é aplicada de maneira bastante diversa. Compõem esse escopo as já mencionadas capacidades administrativas e de transformação, e as capacidades legais, além das capacidades coercitivas, fiscal e relacional/política (Kocher, 2010; Cingolani, 2013). A produção de políticas públicas em cada uma dessas dimensões constitutivas da capacidade de ação do estado pode assumir natureza diversa, desde a garantia de contratos e propriedade, controle de burocratas e políticos, construção de mecanismos de *accountability* e de obstáculos a grupos de interesse e comportamentos de agência, no caso da capacidade legal; às condições de tratar conflitos políticos e de segurança pública, no caso da capacidade coercitiva; à capacidade de extração de recursos da sociedade, por exemplo, via impostos para a provisão de bens públicos, no caso da capacidade fiscal; e aos meios de penetração territorial e coordenação de um conjunto diverso de interesses, expressos via movimentos sociais, mercados e outros atores políticos, no caso da capacidade relacional/política (Soifer, 2008; Giraudy, 2012).³

A despeito da multidimensionalidade da concepção de capacidades estatais,⁴ o presente trabalho foca naquelas dimensões administrativas e de implementação de políticas públicas. Ancoradas na racionalidade weberiana de concepção do estado, fundamental para a implementação de políticas econômicas – como aquelas voltadas à industrialização de um país – é a construção de uma burocracia técnica qualificada, por meio de princípios meritocráticos e impessoais, numa estrutura hierarquizada, além de algum grau de insulamento a pressões sociais (Cockerham, 2015;

1960. Num momento subsequente, o debate centrou-se nos Estados Unidos (EUA) na década de 1980, tendo como alicerce uma concepção weberiana de estado, cuja construção de uma burocracia qualificada e insulada foram tidas como fundamentais para a efetividade do poder coercitivo do estado, bem como para o alcance de quaisquer concepções de desenvolvimento. Não obstante, deve-se pontuar que já nesta época concepções “gerencialistas” da administração pública já se faziam presentes (Bresser-Pereira, 2007). A partir da década de 1990, um conjunto extenso de agendas se desenvolvem, moldando o conceito de capacidade estatal de acordo com os propósitos de cada pesquisa.

³ Em síntese, a literatura os agrupa em estudos sobre desenvolvimento econômico e seus determinantes históricos; análises de política comparativa; estudos sobre conflitos políticos e de segurança; e economia política (Jessop, 2001: 164; Cingolani, 2013: 8). Em especial, merecem destaque, dentre outros, os trabalhos de Joel Migdal e Michael Mann, que definem o conceito de capacidades estatais em torno da ideia de “poder infraestrutural” do estado, e Charles Tilly, tido como pioneiro na análise de fatores históricos que determinam capacidades, como a de extração de recursos da sociedade e a construção de um aparato de guerra.

⁴ Esta multidimensionalidade se refere a possibilidade de estes elementos ora serem conflitantes entre si, ora atuarem como substitutos ou complementares, ou mesmo estarem todos presentes em estados com elevada capacidade de implementação de políticas (Cingolani, 2013). Isto tem feito a literatura se preocupar com a necessidade de uma conceituação mais precisa do termo, de modo a se evitar definições circulares e não-falseáveis de capacidades (Kocher, 2010). Nesse sentido, Addison (2009) encontra em “equações estruturais” os elementos para os seus modelos formativo e reflexivo; no primeiro, variáveis observáveis – *e.g.*, composição e dimensão da burocracia estatal – causam capacidades estatais; no segundo caso, infere-se o nível de capacidade a partir de um conjunto de medidas – *e.g.*, provisão de bens e serviços públicos. Já Giraudy (2012), Grin (2012) e Gomide, Pereira e Machado (2018) resgatam a literatura de construção de conceitos da ciência política para decompor as capacidades em níveis básico/ontológico, secundário/constitutivo e indicativo, de modo a se obter uma melhor definição de estados fortes e fracos. O primeiro nível define o poder de agência do estado; o segundo, as dimensões que compõem a capacidade estatal; e o terceiro se refere aos indicadores mensuráveis dessas dimensões. Uma conceituação mais precisa permitiria estabelecer de forma mais clara “para quê” e “como” a capacidade de ação do estado se estrutura e se relaciona com a sociedade (Cavalcanti, Lotta e Oliveira, 2018: 76).

Kim, 2017). Assim sendo, uma política pública depende de um conjunto de capacidades técnico-administrativas e políticas no seio estatal (Gomide e Pires, 2012; 2014; Pires e Gomide, 2016; Gomide, Pereira e Machado, 2018). Ganha centralidade, no entanto, as capacidades técnico-administrativas, uma vez que, nos termos de Gomide e Pires (2012: 26), o conjunto de “organizações, instrumentos e aglomerações de profissionais capacitados, com habilidade de gestão e coordenação de ações” são fundamentais para que governos sejam efetivos no alcance de seus propósitos. Ademais, uma vez que as políticas econômicas são, possivelmente, as mais importantes dentro do universo da ação estatal, por viabilizarem todo o escopo e diretriz das outras políticas, o conhecimento em economia se torna uma dessas competências fundamentais para todas as fases do ciclo de políticas públicas.⁵ Se estabelece, então, uma demanda por economistas, para coordenar e levar adiante políticas monetárias, fiscais, industriais, de comércio exterior, dentre outras; ou seja, todas aquelas associadas às funções alocativa, distributiva e estabilizadora do estado, para se resgatar a clássica conceituação de Musgrave (1959).

A historiografia do pensamento econômico tem se debruçado na descrição desse processo de construção de uma burocracia especializada para a produção de políticas e a consequente demanda por aqueles que detinham conhecimento econômico. Nesse sentido, a edição especial do *History of Political Economy* (HOPE) de 1981, intitulada *Economists in Government*, mostra que apesar da maior demanda por economistas ser notória já a partir da 2ª Guerra Mundial, é no período posterior que esse crescimento se torna evidente: novas demandas e maior complexidade do arranjo estatal nas sociedades industriais se refletem na necessidade de profissionais com qualificações específicas para a implementação de programas sociais e econômicos intervencionistas, a despeito da variedade de regimes políticos e da não-uniformidade desse processo ao longo do globo (Coats, 1981a; 1981b).

Não obstante, ao se observar um período anterior da sociedade estadunidense, de fato essa presença já se fazia perceptível desde a Primeira Guerra Mundial, em órgãos como o *Bureau of the Budget* e, a partir dos anos 1920, nos *Bureau of Agricultural Economics*, *Department of Commerce* e *Department of Labor* (Barber, 1981). Para além, também é notório o crescimento da demanda por economistas num contexto de centralidade da ideia de “planejamento” mais a pluralidade da academia nos anos 1920 e 1930 – vide a posição ocupada pelos institucionalistas e a construção do *New Deal* (Basliciano, 1998; Johnson, 2019). A concepção de “autoajuste da economia”, por vezes, foi posta em segundo plano, justificando a expansão das funções do estado. Isso resultou no referido movimento em todas as esferas do governo e, para além, numa expansão das funções que se esperava que este grupo fosse apto a cumprir – da coleta e interpretação de dados ao planejamento e formulação de políticas. Voltando as atenções aos EUA da década de 1940, Barber (1981) nota um relativo consenso de que a complexidade dos temas tratados pela administração pública exigiria profissionais com *expertise* técnica, dentre os quais se posicionavam os economistas – a criação, em 1946, do *Council of Economic Advisers* no comitê executivo presidencial reflete isso; em que pese a limitação de seu poder de atuação, teve como característica uma ação consultiva ao presidente com base em “princípios científicos”. Passado o período de guerras, o consenso keynesiano, e o seu posterior embate com os monetaristas, altera o modo de se fazer política econômica no país, e a presença de economistas continua a se estender em departamentos e agências – o Tesouro, a Defesa, a Agricultura, a Energia, dentre outros. Traço característico é a avaliação de que a administração poderia ser mais eficiente a partir da aplicação da ciência produzida pelos economistas.

Conforme retrata Haddad (1981), este processo também foi visto no Brasil da década de 1960, com o crescimento da notoriedade e poder dos economistas da alta burocracia federal do governo militar, tecnocratas com formação na “tradição neoclássica” e domínio de uma linguagem científica cada vez mais especializada. No entanto, o posicionamento dessa elite dirigente no governo se deu a partir dos anos 1930, no primeiro governo de Getúlio Vargas, impulsionado pelas políticas voltadas à industrialização do país, e como consequência do movimento conjunto de construção de um aparato

⁵ Desde a constituição de uma agenda, sucedida pelo desenho da política e sua implementação, além da recente maior atenção direcionada a avaliação de impacto da política (Saraiva e Ferrarezi, 2006).

burocrático mais o uso da própria infraestrutura estatal para capacitação em assuntos econômicos dos seus quadros, via treinamento *on the job* e financiamento de estudos em instituições estrangeiras. Por fim, cabe fazer uma breve menção ao fato de a ascensão desse perfil profissional-tecnocrata a posições de comando da administração pública se deu, na América Latina – Argentina, Chile e Uruguai – com os conhecidos *Chicago Boys* (Centeno e Silva, 1998; Silva, 1991; Biglaiser, 2002).

Todos esses processos resgatados nada mais são que exemplificações da constituição de uma capacidade particular no seio estatal, qual seja, a construção de um corpo burocrático capaz de coletar informações, interpretá-las e propor caminhos possíveis para a intervenção do estado no todo social, movimento que necessitava de profissionais com conhecimento em economia. Não obstante, esse movimento se desenvolve *pari passu* aos avanços teóricos e técnicos da ciência econômica, bem como da influência desses na organização da academia que, por sua vez, moldaria o tipo de profissional que os mercados de trabalho esperariam obter, como será discutido na sequência.

2.2 A oferta de economistas

O movimento da oferta de economistas é aqui analisado a partir do sistema de profissões do sociólogo Andrew Abbott (1988). A questão posta pelo autor diz respeito ao modo como as sociedades institucionalizam a *expertise*, circunstância que ocorre por meio de profissões e do controle dessas sobre tipos de trabalho. Profissões são tomadas como grupos ocupacionais que aplicam algum conhecimento, técnica ou habilidade abstratos em alguma atividade específica. A partir do domínio do conhecimento de uma prática em particular, busca-se estabelecer um “monopólio”, ou simplesmente controle, sobre o direito de se exercer tal prática. Assim como arranjos institucionais levam a estruturas de mercado que conferem legitimidade a um grupo de empresas sobre a produção de bens e serviços, dado condições como a eficiência produtiva, grupos profissionais agem de forma similar em sua interação com públicos diversos. O exemplo clássico se refere aos profissionais da saúde, como médicos e enfermeiros, que possuem autoridade sobre as questões que envolvem enfermidades e seus tratamentos. A conjunção de fatores criada para que esse monopólio exista configura as condições de oferta de um trabalho em específico para a sociedade em geral.

Comum às discussões sobre o modo como as profissões se institucionalizam está o enfoque em aspectos como a sua organização a partir de associações de profissionais; mecanismos de controle do trabalho, como taxas, licenças e/ou código de ética; interesse coletivo na educação profissional, via práticas de ensino; ou, principalmente, a exclusividade legal sobre o direito de atuação em alguma setor. A despeito de esses arranjos se estruturarem ora de maneira isolada, ora em conjunto, tendo suas precedências temporais alternando-se de acordo com a profissão analisada, a elaboração de Abbott defende que o elemento basilar para a construção de “jurisdições” está na existência de um “sistema de conhecimento” e seus níveis de “abstração” (Abbott, 1988: 8). Este sistema envolve o que ele chama de processos de diagnóstico, tratamento e inferência sobre uma problemática – como as questões atinentes a uma profissão são construídas ou reconstruídas, respondidas ou abandonadas, em função de fatores objetivos, como a tecnologia, ou por fatores subjetivos, como a cultura. Os níveis de abstração “ótimos”, para cada profissão, dependem do contexto histórico e social no qual se estrutura um “ecossistema” de profissões e esse ecossistema se refere à competição que ocorre entre profissões pelo direito sobre trabalhos. Como exemplos, pode-se destacar os tradicionais embates da área da saúde, como aquele construído em torno da Lei n. 12.842/2013, popularmente conhecida como Lei do Ato Médico (Sobottka, 2013). De maneira similar, a história do mercado de construção civil também ilustra embates entre engenheiros e arquitetos (Novo, 2018). Ainda, a busca por prerrogativas exclusivas no campo de políticas públicas, por parte da economia, pode ser percebida em torno do que se intitulou como “imperialismo econômico” (Lazear, 2000; Fine, 2002). Esses poucos casos também ilustram a relação entre as profissões e os públicos demandantes em determinado arranjo social, por exemplo, sistema legal, opinião pública e arranjo hierárquico da própria profissão, uma vez que estas conferem e legitimam autoridade às profissões.

A academia ampara os sistemas de abstração e, conseqüentemente, os espaços jurisdicionais que cada profissão busca dominar (Abbott, 1988: 53). Quer dizer, age como mantenedora de valores culturais tais quais o rigor do método científico, em especial, princípios de racionalidade e lógica. Apoiado nisso, a universidade, como um lócus de produção de conhecimento acadêmico das sociedades, se manifesta como uma entidade que cria códigos incompreensíveis àqueles que não transitaram por esse ambiente. Assim, por meio da estrutura de produção e reprodução do conhecimento – isto é, novos diagnósticos, tratamentos e inferências sobre questões postas, conduzidos e divulgados por associações de pesquisa e periódicos especializados – as universidades atuam como canal de comunicação junto a outros institutos de pesquisa, empresas, indústrias e agências estatais, legitimando a “estrutura cognitiva” de uma profissão (Abbott, 1988: 55; 80; 195). Ademais, a universidade garante a reprodução da estrutura interna da própria profissão, por meio de alicerces formais e informais – como o controle sobre o exame, o recrutamento e o treinamento de novos quadros. Dentro do próprio campo da economia, pode-se tomar como exemplo a Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC) e a Sociedade Brasileira de Econometria (SBE) e seus respectivos congressos e periódicos. Ambas as organizações refletem esforços de formatação de uma comunidade de economistas no Brasil (Teixeira, 1984; Loureiro, 1996a; 1996b; 1997; Fernández e Suprinyak, 2018; Boianovsky, 2021) e, conseqüentemente, ilustram como o conhecimento acadêmico determina a oferta de economistas no país.

Naturalmente, valores culturais influem sobre sistemas de conhecimento, a competição dentro de um ecossistema de profissões, e sobre a legitimidade de práticas de trabalho. De outro modo, há valores sociais que legitimam as questões sobre as quais profissões se debruçam e o modo como propõem soluções para as diferentes problemáticas demandadas socialmente (Abbott, 1988: 187). Logo, a despeito da legitimidade que médicos e profissionais do direito exigem e possuem sobre valores como saúde e justiça, estes últimos são juízos com significados históricos e, portanto, os resultados de suas práticas devem estar em correção com o que o tempo deles exige. O mesmo ocorre com o espaço ocupado pelas profissões da área de ciências sociais, em que valores objetivos como a eficiência – produtiva, alocativa e distributiva – se sobrepõem a princípios com maior espaço para subjetividades e cuja dificuldade de mensuração é maior, como direitos, justiça e igualdade. É ilustrativo, dentro do campo de políticas públicas, o predomínio de métodos econômicos de avaliação de impacto, dado o objetivo de implementação de políticas com a melhor relação de custo-benefício ou custo-eficiência, num cenário de recursos escassos. Por outro lado, ao mesmo tempo que valores conferem legitimidade à profissão que melhor se adapta a esse *modus* culturalmente sancionado, as profissões travam disputas – por exemplo, discursivas – para estabelecer novos valores culturais. Assim sendo, à medida que a economia se estrutura como uma ciência sobre a eficiência, ela monopoliza instituições tais quais o governo, dada as questões que este tem que lidar.⁶

É necessário destacar, por fim, que a competição entre profissões ocorre, na contemporaneidade, em níveis internacionais, como desenvolvido pela socióloga Marion Fourcade (2006; 2009). A autora argumenta que a busca por legitimidade se expandiu para além-fronteiras em função da transnacionalização de políticas regulatórias e do fluxo internacional de capitais, público e privado, exigindo a internacionalização de *expertises*.⁷ Essa nova configuração da economia mundial

⁶ O debate sobre performatividade da ciência econômica pode ser posto como um exemplo dessa disputa discursiva. Para uma discussão do conceito e de sua aplicação, ver Callon (2006) e Mackenzie (2006). Ademais, o mencionado debate sobre imperialismo econômico, mensurado em Fourcade, Ollion e Algan (2015) e Angrist et al. (2017), ilustram como áreas como a administração pública e a ciência política, por exemplo, têm adotado métodos e critérios que eram predominantemente econômicos para discutir questões como política internacional e políticas públicas – sobre avanços da literatura de avaliação de impacto de políticas públicas, ver Imbens e Wooldridge (2008) e Heckman (2010). Um debate sobre as transformações da sociologia, nesse contexto, pode ser encontrado em Calhoun e VanAntwerpen (2007). Cabe ainda destacar que há disputas internas à própria ciência econômica, entre o *mainstream* e a heterodoxia.

⁷ Boianovsky (2021) desenvolve este argumento ao tomar como objeto de análise as pandemias da Gripe Espanhola e do Corona Vírus, respectivamente, iniciadas em 1918 e 2020, para analisar a formação da comunidade de economista no Brasil. Embora acentuada pela última pandemia, a transnacionalização da ciência econômica é fruto do crescimento de conexões internacionais entre pesquisadores e maior mobilidade geográfica. Os novos grupos de pesquisa internacionais resultam da transformação da “ciência em um empreendimento global” (Boianovsky, 2021: 5).

resultou em espaços jurisdicionais globais para profissões como a economia, embora não restrita a esse campo.⁸ Alguns fatores favoreceram esse processo, como: (i) a conformação do método predominante de se fazer ciência na área, pautada numa narrativa que se propõe universal, em conjunto a técnicas abstratas e dedutivas, mais princípios apriorísticos;⁹ (ii) o modo como se estruturam a reprodução do conhecimento econômico, via instituições de ensino, periódicos científicos e organismos internacionais cuja conexões transnacionais determinam uma relação de “centro-periferia” de produção de ideias; e (iii) a transformação da ciência econômica em uma tecnologia de poder político e burocrático. Nesse processo, o conhecimento acadêmico volta a ter posição de destaque, bem como a relação da academia com o estado.

3. ECONOMISTAS NO GOVERNO

A seguir, busca-se mostrar a interação descrita na seção 2 em três momentos da história da economia brasileira. Será analisado a construção da comunidade de economista no Brasil e, em consequência, a conformação das condições de sua oferta. Esse processo se inicia, na década de 1930, a partir das ações do próprio governo brasileiro que, na ausência de uma academia consolidada no país, capacita seu quadro para atender as novas demandas postas ao funcionalismo público. Na década de 1960, a baixa qualidade média dos cursos de graduação, e a existência de centros de pós-graduação em fases iniciais de estruturação, são justificativas para a qualidade média aquém da desejável daqueles profissionais que atuavam em diferentes funções do setor público, a despeito da elevada qualificação da alta tecnocracia federal; um *turning-point* pode ser verificado na década de 1970 com a criação da ANPEC. Quanto ao espaço macroeconômico brasileiro, nota-se não apenas um padrão na qualificação de relevantes figuras da história econômica do país, que ocupariam cargos em instituições federais, mas também a crescente complexidade das análises de temas como desigualdade e inflação, respectivamente, a partir das décadas de 1970 e 1980.

3.1 O estado brasileiro como origem das capacidades estatais

Os anos 1930 marcam o momento no qual o estado brasileiro inicia um conjunto de políticas públicas voltadas à industrialização do país (Fonseca, 2003). Em decorrência, a demanda por profissionais com qualificações condizentes à multiplicidade dessas novas exigências se esbarrou na ausência de uma estrutura orgânica de provisão dos mesmos, usualmente atendida pela academia. Mencionando o recente debate feito por Boianovsky (2021), à época não se estava constituído no país uma comunidade de economistas, a despeito da já grande notoriedade de pensadores como Eugênio Gudín e Roberto Simonsen, vide a conhecida “controvérsia do planejamento” (Simonsen e Gudín, 2010), além de debates sobre tópicos como papelismo e metalismo, em momentos anteriores da história econômica brasileira (Fonseca e Mollo, 2012). Como consequência, a construção de capacidades estatais ocorreu a partir da própria estrutura do estado brasileiro, isto é, de maneira “endógena”. Em outras palavras, os profissionais com condições de atuar no setor público com temas econômicos obtiveram suas capacitações, majoritariamente, dentro de órgãos públicos – dentre as quais, pode-se destacar o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), o Banco do Brasil (BB), e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (Loureiro, 1997: 24).

A institucionalização dos primeiros cursos de economia no Brasil ocorreu a partir dos anos 1930 (Saes e Cytrynowicz, 2000: 43; Loureiro, 1997: 34; Klüger, 2017: 100-101). Até então, a reprodução do conhecimento econômico era conduzida por engenheiros e advogados, cujas

⁸ Por exemplo, em relação ao direito, ver Heyvaert (2017), Altwicker (2018).

⁹ Conforme Dequech (2007), pressupostos analíticos presentes em maior ou menor grau no *mainstream* econômico são a atomicidade do indivíduo, a maximização de utilidade como critério de racionalidade, o uso de noções de equilíbrio e o não emprego da concepção “forte” de incerteza. Lazear (2000) argumenta que os princípios característicos do rigor científico da economia são o comportamento racional maximizador, a presença de uma noção de equilíbrio e a ênfase no conceito de eficiência.

disciplinas possuíam maior prestígio e em relação a qual a economia estava presente apenas marginalmente, bem como por diplomatas autodidatas, cuja especialização em temas econômicos era decorrente de seus trabalhos em “órgãos e comissões econômicas” (Klüger, 2017: 103). A sua ascensão ao status de curso universitário ocorreu em 1945, e a criação de conselhos de classe e a regulamentação da profissão ocorreram em 1951. Os primeiros cursos de pós-graduação surgem em 1964 e 1966, em São Paulo e no Rio de Janeiro. Em 1966 ocorreria o conhecido Encontro de Itaipava, cujo objetivo de modernizar a ciência econômica brasileira resultou na criação da ANPEC, em 1973, inspirada em associações como a *American Economic Association* (Bianchi, 1997: 10; Haddad, 1981: 662; Fernandez e Suprinyak, 2018: 317).¹⁰

Dada as limitações para a formação de mão de obra especializada em quantidade suficiente ao crescimento das funções do estado brasileiro, coube ao próprio fornecer treinamento *on the job* aos seus quadros, atuando como uma “escola de economia”. Tal ação ocorre junto ao movimento de criação da burocracia estatal e implementação de princípios weberianos no setor público, como ilustram os relatos de figuras de destaque dos DASP, SUMOC, BB e, posteriormente, do BCB – ver, por exemplo, Lopes (2003) e Ribeiro (2019). Naturalmente, um fluxo internacional de *expertises* já se fazia presente, embora em escala menor que a partir do pós-2ª guerra, e foi relevante dado o contato que os “primeiros especialistas em economia” (Klüger, 2017: 97) tinham com as principais teorias desenvolvidas em centros norte-americanos e europeus.¹¹ No entanto, deve-se pontuar que este contato com universidades, por exemplo, via parcerias com instituições de renome, ocorria de maneira complementar e porque estes profissionais estiveram no setor público, ao qual regressavam após obterem uma qualificação ali não disponível. Logo após, direta ou indiretamente, disseminavam nos espaços de trabalho seus novos conhecimentos em método e teoria econômica. Essas capacidades são conformadas, portanto, numa dinâmica “setor público-academia-setor público”.

Por fim, cabe mencionar o período histórico marcado pela ditadura militar, responsável por institucionalizar a autoridade de economistas na burocracia pública do país. As instituições e planos tipicamente econômicos criados a partir de 1964, somadas a uma coesão interna típica de regimes militares, levou economistas de carreira de instituições públicas a obterem prestígio aos olhos dos políticos brasileiros, permitindo-lhes compor o alto escalão da burocracia pública brasileira (Haddad, 1981; Loureiro, 1996a; 1996b; 1997), evidenciando o poder político e burocrático conferido àqueles que dominavam a técnica cada vez mais abstrata da ciência econômica.

3.2 A ANPEC e o campo dos economistas

A interação construída com instituições e pesquisadores internacionais via Fundação Ford, Universidade de São Paulo (USP) e Fundação Getúlio Vargas (FGV), além da parceria entre Ministério da Educação (MEC), a *United States Agency for International Development* (USAID) e a Universidade de Vanderbilt, entre 1964 e 1974, ilustram o projeto de reprodução do padrão acadêmico norte-americano no Brasil. Além do financiamento dado a pesquisadores estrangeiros para ministrar cursos ou participar de congressos em universidades brasileiras, um outro pilar da estratégia de qualificação dos economistas nacionais foi o envio de parcela destes para “treinamento” em universidades norte-americanas, para posterior recolocação em universidades brasileiras. Por estarem localizadas em centros políticos e econômicos, junto ao objetivo inicial de criação de um número “limitado de centros de excelência”, o Instituto de Pesquisa Econômica (IPE) da Faculdade de Economia da USP e a Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE) da FGV-Rio abrigariam os dois primeiros programas de pós-graduação em economia do país. Posteriormente, ao fim dos anos

¹⁰ Embora relacionadas ao sistema de ensino nacional, também relevantes foram a diferenciação, em 1965, entre cursos de pós-graduação – níveis de mestrado e doutorado – de cursos de especialização voltados a uma formação profissional complementar (Fernandez e Suprinyak, 2018: 317), e a reforma do sistema universitário, de 1968 que, dentre outras medidas, criou programas de graduação e pós-graduação para diversas áreas de ensino, e substituiu o sistema de cátedras pelo de departamentos, nas universidades brasileiras (Loureiro, 1994: 35; 1996a: 06; 1996b: 187).

¹¹ Sobre as influências, por exemplo, em Gudín e Simonsen, ver Cavalieri e Curado (2016) e Faria et al. (2020).

1960 e início dos anos 1970, a percepção da heterogeneidade regional brasileira levaria ao direcionamento de recursos para construção de programas de pós-graduação fora do eixo Rio-São Paulo, no Ceará (CAEN), Pernambuco (PIMES), Minas Gerais (CEDEPLAR) e em Brasília (UNB), além de um centro de estudos sobre a Amazônia no Pará (NAEA) (Fernandez e Suprinyak, 2018).¹²

Consequência dessa relação foi a constituição da ANPEC, cujo papel na configuração do espaço dos economistas no Brasil é manifesto. Os debates que levaram a sua constituição avaliavam que era necessário aprimorar a profissão de economista no país, processo que ocorreria, em linhas gerais, por meio de exame único de seleção de bacharéis para programas de pós-graduação – inicialmente, no nível de mestrado acadêmico, e através de incentivos à produção acadêmica nacional, que passaria a ter como espaço de divulgação de trabalhos congressos realizados anualmente (Fernandez e Suprinyak, 2018). Esses dois instrumentos estabeleceriam padrões de excelência a serem perseguidos, tanto pela produção científica nacional, quanto pela qualificação dos novos economistas formados. Ademais, esse padrão de excelência estabeleceria as fronteiras da academia brasileira ao buscar se conectar com a fronteira do pensamento econômico internacional, a partir dos princípios consolidados no *mainstream*,¹³ a despeito do papel da ANPEC na formação de um ambiente plural de produção de teorias econômicas, isto é, com relevante espaço para vertentes heterodoxas (Bianchi, 1997; Fernandez e Suprinyak, 2019).

3.3 A especialização dos temas econômicos

Ao se analisar a evolução da histórica das ideias e dos métodos econômicos, é notório o alto grau de formalização que a área obteve, especialmente ao longo do século XX. Esse processo não se limitou aos temas tipicamente econômicos, como análises do comportamento do consumidor e da firma, debates sobre os caminhos macroeconômicos e de organização do estado, discussões sobre distribuição de renda e riqueza, dentre muitos outros espaços monopolizados por economistas. Pode-se citar, também, a incorporação de áreas como a saúde e educação, a demografia, a discriminação, espaços de interações sociais como a família, ou mesmo a religião (Lazear, 2000). A despeito do tema em análise, o que é característico é a progressiva exclusão de “leigos” dos mais recentes métodos econômicos dos espaços de relevância de discussão, tanto acadêmicos quanto políticos.¹⁴ Essa especialização pode ser observada em relação a alguns famosos debates da academia brasileira.

A conhecida controvérsia da distribuição de renda, na década de 1970, se encaixa no tópico em questão. Andrada e Boianosvky (2020) e Boianosvky (2021: 15) tratam este debate como o mais importante do período militar. Também, Andrada e Boianosvky (2020: 78) frisam que este “debate restrito a especialistas” foi um meio utilizado para realizar críticas às políticas econômicas do governo ditatorial. O impacto sobre a construção da comunidade de economistas pode ser ilustrado,

¹² Sobre dados de padrões de internacionalização dos principais programas de pós-graduação, em termos de formação acadêmica, relações com professores oriundos de universidades estrangeiras e publicação em periódicos internacionais, ver Loureiro e Lima (1994), Loureiro (1996a; 1996b; 1997), Novaes (2008), Haddad et al. (2017) e Klüger (2017). Para uma análise recente do padrão do processo de seleção do Exame ANPEC, ver Petterini (2020).

¹³ Teixeira (1984) exemplifica esse debate ao analisar a origem da SBE, e do I Encontro Brasileiro de Econometria, realizado em 1979, compartilhando do mesmo espaço físico que o encontro da ANPEC. De fato, a origem da associação se deu a partir de discussões da ANPEC, no VI Encontro Nacional de Economia, realizado em 1977, em que se constatou a necessidade de implementar esforços para o desenvolvimento de métodos quantitativos na academia brasileira, como a econometria e a economia matemática, em trabalhos teóricos e/ou empíricos. No início da associação, estiveram em seu conselho diretor nomes como Edmar Bacha e Rodolfo Hoffman, e os primeiros encontros contaram com a presença de economistas como Franco Modigliani. A Revista Brasileira de Econometria, da instituição, seria criada em 1981.

¹⁴ Pode-se afirmar que “leigos” não participam do debate pois não carregam as credenciais científicas necessárias à identificação do profissional, no caso, do economista. Nesse sentido, resgatando a já mencionada controvérsia do planejamento entre Simonsen e Gudin, pode-se conjecturar que a despeito do natural maior destaque de Gudin como pensador e disseminador de ideias econômicas, o momento da história do debate econômico brasileiro permitia que alguém sem as mesmas credenciais do mundo científico tivesse condições de ganhar relevância num debate sobre os caminhos do desenvolvimento econômico do país, como é o caso de Simonsen. Esse processo começa a se alterar já na década de 1950, na América Latina, quando o pensamento econômico tradicional começa a ter contrapontos em estudos desenvolvidos em torno da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe).

inicialmente, pelo destaque que a seção de distribuição de renda obteve no primeiro encontro organizado pela ANPEC, em 1973. Para mais, a discussão ultrapassou os limites da academia ao receber destaque por organismos internacionais, como o Banco Mundial, e por ter incluído o alto escalão da tecnocracia federal – em nomes como Delfim Netto, Roberto Campos e Mário Henrique Simonsen – chamados a dar uma resposta ao problema de aumento da desigualdade de renda, mesmo diante dos elevados níveis de crescimento econômico do Milagre. Um fluxo internacional de ideias se fez presente por meio da participação de Albert Fishlow (Berkeley), dado o seu trabalho como assessor do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); e de economistas brasileiros recém-formados em instituições norte-americanas, como Edmar Bacha (Yale-1968), Carlos Langoni (Chicago-1970) e Pedro Malan (Berkeley-1973). Cabe pontuar a crença do governo de que possuíam o “melhor argumento” do debate a partir de trabalhos como os feitos por Langoni, chamado a participar da discussão por Delfim Netto – o aumento da desigualdade seria fruto da estrutura de crescimento com escassez de mão de obra qualificada, portanto, um resultado do mercado. Do outro lado, Fishlow, junto a economistas como Rodolfo Hoffmann, João Duarte, bem como Bacha e Malan, responsabilizariam as políticas econômicas do regime, por exemplo, de salário mínimo e incentivo a projetos capitais-intensivo (Andrada e Boianovsky, 2020: 76).

Outro debate ilustrativo é o conduzido em torno do tópico de inflação inercial. Como narrado por Carvalho (2015), as origens da discussão sobre indexação e a possibilidade desta se traduzir em crescimento constante do nível de preços se encontram no pós-2ª Guerra. Neste contexto, as análises sobre crescimento e distribuição, conduzido por economistas como Nicholas Kaldor e Michal Kalecki, influenciariam a leitura cepalina da inflação estrutural latino-americana, em contraponto aos monetaristas. No contexto internacional, Milton Friedman lideraria este último grupo na crítica à confiança dos keynesianos no uso de políticas econômicas, principalmente a fiscal, para alcançar o pleno-emprego sem grandes consequências inflacionárias;¹⁵ análise que se estabelece depois do fenômeno de estagflação de meados da década de 1970 e, posteriormente, com a Crítica de Lucas das expectativas racionais. No contexto brasileiro dos anos 1970 a 1990, a despeito das diferentes propostas analíticas do “paradigma da inflação inercial” (Carvalho, 2015, cap. 05), o conflito distributivo, e o peso de fenômenos históricos e sociais, gradualmente dão lugar à análise dos mecanismos de propagação da inflação com base em métodos dedutivos, especialmente nos trabalhos de economistas da PUC-Rio (Pontifícia Universidade Católica). Marcos dessa transição são o insucesso do Plano Cruzado, e dos subsequentes “choques heterodoxos”, em conjunção aos desenvolvimentos dos modelos novo-keynesianos, exitosos em dar consistência teórica à macroeconomia microfundamentada. O Plano Real, bem como as políticas que vieram para lhe complementar, como o Regime de Metas de Inflação, estiveram em sintonia com o chamado novo consenso macroeconômico, estabelecido a partir de pontos de convergência entre os modelos novo-keynesianos e de ciclos reais de negócios. Em síntese, para o controle dos preços, a abordagem enfatizaria a estabilidade fiscal, somada a coordenação de expectativas via política monetária no pós-reformas, relegando o possível componente inercial da inflação a uma posição de menor destaque na discussão teórica e aplicada (Carvalho, 2015).

Por último, é relevante mencionar que desde as décadas de 1970 e 1980, o status acadêmico passou a conferir autoridade e, a partir disso, poder político e burocrático aos economistas – circunstância que durante as décadas de 1930 a 1960 tinha como principal ponto de origem a burocracia pública. Economistas formados nos centros do *mainstream* econômico, ou que tiveram

¹⁵ O trabalho de Boianovsky (2020) narra como Friedman utilizou da experiência inflacionária brasileira, bem como as políticas de estabilização do Plano de Ação Governamental (PAEG), para fundamentar a hipótese de taxa natural de desemprego em sua versão aceleracionista da curva de Philips, num contexto de ausência de evidências empíricas no mundo industrializado. Além disso, a generalizada indexação observada na economia brasileira é por ele avaliada como fator relevante para o crescimento do período do Milagre, por equilibrar a inflação presente e aquela antecipada. Por fim, a relação de Friedman com outros economistas da Universidade de Chicago, conhecedores da realidade econômica da América Latina, e sua visita ao Brasil, em 1973, exemplifica a já mencionada construção de vínculos internacionais entre pensadores da área (Boianovsky, 2020: 370; 371).

contato com a ciência econômica lá produzida, participaram do debate público e ocuparam cargos relevantes do governo durante e após os dois grandes debates mencionados anteriormente – para citar mais alguns, André Lara Resende (MIT-1979), Pérsio Arida (MIT-1982), Armínio Fraga (Princeton-1985) e Gustavo Franco (Harvard-1986). A atuação destes economistas como pesquisadores, e interlocutores políticos, reflete, portanto, que um grupo profissional estruturado a partir de teorias e métodos predominantes no campo econômico se transformou num grupo com poder administrativo dentro do governo e de seus órgãos burocráticos e/ou de implementação de políticas econômicas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presença dos economistas na administração pública, enquanto tecnocratas ou elites dirigentes, tem sido objeto de estudo da historiografia econômica e do pensamento econômico. Por um lado, o alicerce desse movimento está no domínio que os economistas possuem sobre tópicos tidos como econômicos, ou que requeiram uma análise econômica. Nisso, o rigor metodológico sobre o qual embasam suas análises confere autoridade às suas interpretações sobre fatos políticos, sociais e econômicos, além de capacidade de influenciar esses mesmos eventos. Para mais, esse processo se acentua diante do crescimento de conexões internacionais entre pesquisadores, universidades e centros de pesquisa em geral, transformando a ciência econômica para além de um “empreendimento global”, numa tecnologia universal. Por outro lado, o século XX marca o início de um período de expansão das funções e ações do estado, de sorte que o conhecimento em economia se torna um saber - técnico, científico, administrativo e burocrático - necessário para o exercício diário da administração de um governo e para a implementação de políticas públicas.

Para analisar estes dois movimentos que convergem na presença, papel e influência dos economistas no governo, um modelo interpretativo de oferta e demanda por esses profissionais foi apresentado. A oferta dos detentores da *expertise* em economia para o governo foi desenvolvida a partir do sistema de profissões de Andrew Abbott, para quem um grupo profissional se estabelece e exerce controle sobre espaços através do nível de abstração dos conhecimentos que monopoliza. A explicação da demanda por economistas se deu com base na concepção de capacidades estatais, segundo a qual para que o estado tenha condições de implementar ações e alcançar fins, dos mais gerais aos mais específicos possíveis, deve congregiar em seu seio um conjunto de capacidades administrativas e de implementação de políticas, como uma infraestrutura burocrática especializada em áreas abstratas como a própria ciência econômica.

Três momentos da história da economia e dos economistas no governo brasileiro foram utilizados para ilustrar esses dois movimentos. Em primeiro lugar, a formação de quadros conhecedores de economia foi inicialmente impulsionada pelo próprio estado brasileiro, nos anos 1930. Neste momento, a ausência de uma academia consolidada e capaz de fornecer mão de obra qualificada em quantidade orgânica para as novas demandas do estado o levou a criar tal capacidade, primordialmente, via treinamento *on the job* e, em menor escala, via financiamento de treinamentos em instituições estrangeiras. O outro momento analisado é a década de 1970, que marca a construção da comunidade de economistas em torno da criação da ANPEC. A instituição surge do diagnóstico de necessidade de aprimorar a formação dos quadros nacionais, processo que ocorreria via parcerias com pesquisadores e instituições estrangeiras, financiamento da formação de futuros professores das universidades do país, além incentivo à produção científica nacional e padronização dos processos de seleção e treinamento de novos estudantes de economia. Por último, os debates sobre desigualdade e inflação, respectivamente, nos anos 1970 e 1980, demonstram que os temas econômicos se especializaram de tal modo que se tornaram restritos à economistas, quer-se dizer, entre aqueles especialistas nas técnicas e métodos econômicos “de fronteira”. A ilustração se dá com estes debates ocorrendo entre aqueles indivíduos com posições no governo ou na academia brasileira que tiveram parte de suas formações acadêmicas realizadas em instituições de ensino norte-americanas, naturalmente, referências do *mainstream* econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbott, A. (1988). *The system of professions: An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago press.
- Acemoglu, D. (2005). Politics and economics in weak and strong states. *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1199-1226.
- _____. (2010). Institutions, Factor Prices, and Taxation: Virtues of Strong States? *American Economic Review*, 100 (2): 115-19.
- Addison, H.J. (2009). Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political science literature. *LSE Research Paper*, 1-21.
- Aguiar, R.B.D., Lima, L.L. (2019). Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 89, 1-28.
- Andrada, A.F.S., Boianovsky, M. (2020). The political economy of the income distribution controversy in 1970s Brazil: debating models and data under military rule. *Research in the History of Economic Thought and Methodology*. 38(B), 75-94.
- Angrist, J.; Azoulay, P.; Ellison, G.; Hill, R.; Lu, S. (2017). Inside job or deep impact? Using extramural citations to assess economic scholarship. *NBER Working Papers*, n. 23698.
- Altwicker, T. (2018). Transnationalizing Rights: International Human Rights Law in Cross-Border Contexts. *European Journal of International Law*, 29(2), 581-606.
- Balisciano, M.L. (1998). Hope for America: American notions of economic planning between pluralism and neoclassicism, 1930-1950. *History of Political Economy*, 153-178.
- Barber, W.J. (1981). The United States: economists in a pluralistic polity. *History of Political Economy*, 13(3), 513-547.
- Besley, T., Persson, T. (2009). The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. *American Economic Review*, 99(4), 1218-44.
- Bianchi, A.M. (1997). Do Encontro de Itaipava ao Encontro da USP: comentários à margem da história da ANPEC. In: Loureiro, M.R (org.). *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996): pensamentos, instituições e depoimentos*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Biglaiser, G. (2002). The Internationalization of Chicago's Economics in Latin America. *Economic Development and Cultural Change*, 50(2), 269-286.
- Boianovsky, M. (2020). The Brazilian Connection in Milton Friedman's 1967 Presidential Address and 1976 Nobel Lecture. *History of Political Economy*, 52(2), 367-396.
- _____. (2021). Economists, scientific communities, and pandemics: an exploratory study of Brazil (1918-2020). *Economia*, 22, 1-48.
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 28, 9-30.
- Calhoun, C., VanAntwerpen, J. (2007). Orthodoxy, Heterodoxy, and Hierarchy: "Mainstream" Sociology and Its Challengers. In: Calhoun, C. (ed.). *Sociology in America: A history*. Chicago: University of Chicago Press.
- Callon, M. (2006). What does it mean to say that economics is performative? CIS - *Centre de Sociologie de l'Innovation Working Paper Series*, Mines ParisTech, n. 5, 1-59.
- Carvalho, A.R.D. (2015). *The conceptual evolution of inflation inertia in Brazil*. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 239 f.
- Cavalcanti, P., Lotta, G.S., Oliveira, V.E. (2018). Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: Pires, R. Lotta, G.,

- Oliveira, V.E. (orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA.
- Cavaliere, M., Curado, M. (2016). As influências norte-americanas de Roberto Simonsen: Controle social, institucionalismo e planejamento. *Estudos Econômicos*, 46(2), 409-438.
- Centeno, M.A., Silva, P. (1998). *The politics of expertise in Latin America*. London: Palgrave Macmillan.
- Cingolani, L. (2013). The state of state capacity: A review of concepts, evidence and measures. UNU-Merit Working Paper Series, n. 53, Maastricht: Maastricht University.
- Coats, A.W. (1978). Economists in Government: a research field for the historian of Economics. *History of Political Economy*, 10(2), 298-314.
- _____. (1981a). Introduction to special issue “Economists in Government”. *History of Political Economy*, 13(3), 341-364.
- _____. (1981b). Conclusions to special issue “Economists in Government”. *History of Political Economy*, 13(3), 681-692.
- Cockerham, W.C. (2015). Max Weber: Bureaucracy, formal rationality and the Modern Hospital. In: Collyer, F. (ed.). *The Palgrave Handbook of Social Theory in Health, Illness and Medicine*. London: Palgrave Macmillan.
- DeRouen Jr, K., et al., (2010). Civil war peace agreement implementation and state capacity. *Journal of Peace Research*, 47(3), 333-346.
- Faria, I.G., Cruz e Silva, V., Cavaliere, M. (2020). Eugênio Gudim e as influências internacionais na defesa de sua agenda econômica liberal: o hiperemprego e o livre-comércio. *Análise Econômica*, 38(77), 33-56.
- Fernández, R.G.; Suprinyak, C.E. (2018). Creating Academic Economics in Brazil: the Ford Foundation and the beginnings of ANPEC. *Economia*, 19(3), 314-329.
- _____. (2019). Manufacturing Pluralism in Brazilian Economics. *Journal of Economic Issues*, 53(3), 748-773.
- Fine, B. (2002). Economic Imperialism: a view from the periphery. *Review of Radical Political Economics*, 34(2), 187-201.
- Fonseca, P.C.D. (2003). Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*, 23(1), 133-148.
- Fonseca, P.C.D., Mollo, M.L. (2012). Metalistas x Papelistas: origens teóricas e antecedentes do debate entre monetaristas e desenvolvimentistas. *Nova Economia*, 22(2), 203-233.
- Fourcade, M. (2006). The construction of a global profession: The transnationalization of economics. *American Journal of Sociology*, 112(1), 145-194.
- _____. (2009). *Economists and societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Fourcade, M., Ollion, E., & Algan, Y. (2015). The superiority of economics. *Journal of Economic Perspectives*, 29(1), 89-114.
- Geddes, B. (1990). Building “State” autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*, 22(2), 217-235.
- Giraudy, A. (2012). Conceptualizing state strength: Moving beyond strong and weak states. *Revista de Ciencia Política*, 32 (3), 599-611.
- Gomide, A.A. (2016). Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: Gomide, A.A., Boschi, R.R. (orgs.). *Capacidades estatais em países emergentes – o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: IPEA.

- Gomide, A.A., Pires, R.R. (2012). Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. *Boletim de análise político-institucional* – IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6760>.
- _____. (2014). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: Gomide, A.A., Pires, R.R. (orgs.). *Capacidades Estatais e Democracia – arranjos institucionais de políticas públicas*, Brasília: IPEA.
- Gomide, A.A., Pereira, A.K., Machado, R. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: Pires, R. Lotta, G., Oliveira, V.E. (orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA.
- Grin, E. J. (2012). Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. *Revista Teoria & Sociedade*, 1(2), 148-176.
- Haddad, P.R. (1981). Brazil: economists in a bureaucratic-authoritarian system. *History of Political Economy*, 13(3), 656-680.
- Haddad, E.A., Mena-Chalco, J.P., Sidone, O. (2017). Produção científica e redes de colaboração dos docentes vinculados aos programas de pós-graduação em Economia no Brasil. *Estudos Econômicos*, 47(4), 617-679.
- Heckman, J.J. (2000). Causal parameters and policy analysis in economics: A twentieth century retrospective. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(1), 45-97.
- Hendrix, C.S. (2010). Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3), 273-285.
- Heyvaert, V. (2017). The transnationalization of law: Rethinking law through transnational environmental regulation. *Transnational Environmental Law*, 6(2), 205-236.
- Imbens, G.W., Wooldridge, J.M. (2009). Recent developments in the econometrics of program evaluation. *Journal of Economic Literature*, 47(1): 5-86.
- Jessop, B. (2001). Bringing the state back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections. *International Review of Sociology*, 11(2), 149-173.
- Johnson, M. (2019). *Wisconsin Institutionalism, National Planning, and Expert Authorities*. Disponível em <<https://ssrn.com/abstract=3482182>>.
- Kim, Sung Ho. (2020). Max Weber. In: Edward N. Zalta (ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <<https://plato.stanford.edu/archives/win2020/entries/weber/>>.
- Kocher, M.A. (2010). State capacity as a conceptual variable. *Yale Journal of International Affairs*, 5, 137-145.
- Klüger, E. (2017). *Meritocracia de laços: gênese e reconfigurações do espaço dos economistas no Brasil*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 851 f.
- Lazear, E.P. (2000). Economic Imperialism. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(1), 99-146.
- Lopes, L.S. (2003). *Luiz Simões Lopes II* (Depoimento, 1990). Rio de Janeiro: CPDOC.
- Loureiro, M.R. (1996a). *Os impactos profissionais e políticos na internacionalização da ciência econômica no Brasil*. Núcleo de Pesquisas e Publicações - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Relatório n. 9/1996.
- _____. (1996b). The professional and political impacts of the internationalization of economics in Brazil. *History of Political Economy*, 28 (Supplement), 184-207.
- _____. (1997). *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Loureiro, M.R., Lima, G.T. (1994). A internacionalização da ciência econômica no Brasil. *Revista de Economia Política*, 14(3), 31-50

- Mackenzie, D. (2006). Is economics performative? Option theory and the construction of derivatives markets. *Journal of the History of Economic Thought*, 28(1), 29-55.
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*. Nova York, NY: McGraw-Hill.
- Novaes, W. (2008). A pesquisa em economia no Brasil: uma avaliação empírica dos conflitos entre quantidade e qualidade. *Revista Brasileira de Economia*, 62(4), 467-495.
- Novo, L.F. (2018). *Entre arte e técnica: “arquiteturas políticas” na legitimação da profissão no Brasil [1920-1930]*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas-SP, 179 f.
- Petterini, F.C. (2020). Brazilian academic economics: a picture from the ANPEC exam microdata. *Economia*, 21(3), 325-339.
- Pires, R.R.C., Gomide, A.A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121-143.
- Saes, F.A.M.; Cytrynowicz, Roney. (2000). O ensino de economia e as origens da profissão de economista no Brasil. *Lócus: Revista de História*, 6(1), 37-54.
- Ribeiro, C. (2019) *Casimiro Ribeiro*, Coleção História Contada do Banco Central do Brasil, v. 4. Brasília: BCB.
- Saraiva, E., Ferrarezi, E. (2006). *Políticas públicas: coletânea*. Vol. 1. Brasília: ENAP.
- Savoia, A., Sen, K. (2012). *Measurement and evolution of state capacity: exploring a lesser known aspect of governance*. Effective States and Inclusive Development (ESID) Research Centre, Working Paper n. 10.
- Silva, P. (1991). Technocrats and politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks. *Journal of Latin American Studies*, 23(2), 385-410.
- Simonsen, R.; Gudin, E. (2010). *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Brasília: IPEA.
- Skocpol, T., Finegold, K. (1982). State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97(2), 255-278.
- Sobottka, E.A. (2013). Colaboração multiprofissional ou prerrogativas exclusivas? Tensões entre ideais e cotidiano profissional. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 13(3), 512-535.
- Soifer, H. (2008). State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 231-251.
- Souza, C., Fontanelli, F., (2020). Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: Mello J. et al., (orgs.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas de redução das desigualdades*. Brasília: IPEA.
- Teixeira, J.R. (1984). Uma perspectiva histórica da economia quantitativa e do papel da sociedade brasileira de econometria-uma visão pessoal. *Brazilian Review of Econometrics*, 4(2), 135-146.