

Lourdes Sola. *Ideias econômicas, decisões políticas: técnicos e políticos no governo da economia*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo, Edusp, [1998] 2023, 460 pp.

Por Ivy R. A. Ribeiro
Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil
<https://orcid.org/0009-0002-9399-6144>

Por Laura Gianecchini
Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil
<https://orcid.org/0000-0002-0087-6729>

Ao longo do século xx, os economistas têm participado cada vez mais ativamente dos órgãos governamentais, e influenciado de modo notável as decisões políticas em todo o mundo – processo que, há várias décadas, vem suscitando críticas nas Ciências Sociais (Lebaron, 2000). Todavia, as formas de participação dos economistas e as estruturas organizacionais em que eles atuam variam de maneira considerável.

Um dos primeiros trabalhos bem-sucedidos na tentativa de captar a emergência dos economistas no âmbito político brasileiro é o livro *Ideias econômicas, decisões políticas: técnicos e políticos no governo da economia*, da professora do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP) e livre-docente pela mesma instituição, Lourdes Sola.

Originalmente publicada em 1998 pela Edusp, a obra foi relançada em dezembro de 2023 pela mesma editora, tendo o último capítulo inteiramente reescrito. A nova edição conta ainda com um prefácio de Celso Lafer, professor da Faculdade de Direito da USP, e um posfácio de Marcos Lisboa, do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper).

O livro mostra como as ideias econômicas – ou seja, o saber técnico sobre economia – foram centrais para a estabilização do regime político-democrático no Brasil de 1945 a 1964, atuando como um recurso político exclusivo, que impactou as decisões da época. Também demonstra que a emergência dos economistas na ordem política está relacionada a um momento específico da formação do Estado-nação brasileiro, que exigia a construção de novas capacidades estatais vinculadas à economia, como a contabilidade pública e os bancos de desenvolvimento, entre outros. Isso foi determinante para pautar a agenda de mudança do país.

A pesquisa investiga três dimensões político-econômicas que marcam o período analisado: (i) os processos decisórios; (ii) o ambiente institucional e as características do capitalismo brasileiro; (iii) e o poder político das ideias econômicas. A partir de uma bibliografia diversificada, além de entrevistas realizadas com atores proeminentes de então – como Celso Furtado e Roberto Campos –, e da análise de documentos de arquivos oficiais, de jornais e revistas da época, a autora reconstrói

os embates políticos que permearam os desafios de governança econômica em diferentes conjunturas da República Populista.

Lourdes Sola possui larga experiência em processos globais de transformação política e econômica em democracias de “mercados emergentes” e em contextos de democratização. Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP) em 1961, ela fez seu mestrado em Sociologia Econômica na mesma instituição, sob orientação do professor Florestan Fernandes. Em 1969, devido à ditadura militar, foi obrigada a exilar-se, dando início a uma carreira acadêmica internacional. Na Universidade do Chile, realizou um segundo mestrado, em Economia Política, concluído em 1973. Em seguida, foi para a Inglaterra, onde, quase uma década depois, em 1982, recebeu o título de doutora em Ciência Política pela Universidade de Oxford, com a pesquisa que dá origem ao livro resenhado. Ela faz parte, portanto, de uma geração de pesquisadores brasileiros, formados predominantemente nos Estados Unidos e Inglaterra, que estudaram os determinantes não econômicos do desenvolvimento e as raízes do autoritarismo no Brasil.

O livro investiga um período da política nacional em que havia pouco diálogo entre as disciplinas acadêmicas da Economia e da Ciência Política. De fato, a área econômica ainda era incipiente e muitos dos técnicos que desempenhavam funções hoje atribuídas aos economistas tinham formação em Engenharia e Direito. Para mencionar dois exemplos, tanto Eugênio Gudin (1886-1986), que assumiu o ministério da Fazenda entre setembro de 1954 e abril de 1955, durante o governo de Café Filho, quanto Roberto Simonsen (1889-1948), deputado federal e senador por São Paulo que participou ativamente em comissões e conse-

lhos de caráter econômico na década de 1940, eram engenheiros.

Um mérito da obra é justamente valorizar as instituições em sua análise – característica condizente com a influência da corrente institucionalista-histórica que marca a agenda de pesquisa da autora. Esse procedimento é essencial para o entendimento do caso brasileiro, já que, como pontua Loureiro (1997), o processo de formação da competência específica do economista e de sua identidade como parte da elite dirigente no Brasil deu-se, de fato, nos órgãos governamentais e nas instituições de pesquisa aplicada¹. Sola explica que as ideias econômicas facilitaram a modernização do Estado nacional e de suas novas burocracias, a partir do ingresso em instituições dotadas de recursos políticos, materiais e intelectuais, bem como o surgimento do Estado desenvolvimentista.

A transdisciplinaridade é outra característica marcante da obra. A autora inspirou-se em termos teóricos no economista Alfred Hirschman, estabelecendo pontes entre áreas do conhecimento que até então eram pouco usuais. Mas se, ao estudar “novo autoritarismo” na América Latina nos anos de 1960-1970, a partir de uma perspectiva comparada, Hirschman adotou uma abordagem que ele chama de *economics-cum-politics*, ou seja, que parte da economia para a política, Sola, ao contrário, propõe uma abordagem que parte da política e vai para a economia, a *politics-cum-economics*.

Em seu primeiro trabalho sobre o tema (1958), Hirschman demonstra que desenvolvimento econômico “desequilibra” as relações de produção e distribuição, pois as políticas promovidas para alcançá-lo criam desigualdades que, quando são percebidas pelos setores e atores afetados, abrem espaço para a emergência das demandas sociais. Para ele, o fundamental era avaliar se a correção

desses desequilíbrios faria parte da agenda de governo de forma coerente, e no tempo adequado. Coube a Sola testar essas hipóteses, aplicando-as ao caso brasileiro.

O livro de Sola contém oito capítulos, organizados em duas partes. A primeira está estruturada em quatro capítulos, focados no período de 1945 a 1959. Nessa seção, Sola desenvolve a hipótese de que as ideias dos economistas, enquanto “técnicos” responsáveis pela formulação de políticas econômicas de estabilização e/ou crescimento, tinham o poder de moldar decisões políticas, sendo relevantes para a tomada de posição dos analistas políticos.

O primeiro capítulo reúne uma breve introdução, que esclarece conceitos, além de uma contextualização política, dando destaque à influência do sistema partidário criado por Getúlio Vargas no baixo grau de institucionalização, representatividade e capacidade governativa, e às mudanças que afetaram o nacionalismo brasileiro de 1930-1950. Também apresenta uma explicação sobre o papel da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e de sua relação com os chamados “técnicos nacionalistas”.

Nos dois capítulos seguintes, mais analíticos – e também os mais notáveis –, a autora reconstrói a problemática política em que os “técnicos” estavam inseridos. O segundo capítulo indica as diferentes posições por eles adotadas a partir de 1945, em meio a um contexto político-econômico em rápida transformação, além dos processos pelos quais eles adquiriram competência técnica e experiência política. No terceiro capítulo, são explicitadas as diferentes ideologias econômicas mobilizadas por esses agentes, que foram analisados de acordo com (i) sua percepção sobre as opções básicas de desenvolvimento capitalista para o Brasil, o que

está atrelado à sua ideologia econômica; (ii) sua forma de inserção no aparelho de Estado; e (iii) as áreas em que buscaram influenciar a opinião pública e, em maior grau, a elite política.

Para distinguir tais técnicos, Sola utiliza como recurso heurístico a formulação de Helio Jaguaribe (1962), que diferencia os “técnicos nacionalistas” (divididos entre desenvolvimentistas e estatistas) dos “técnicos cosmopolitas” (divididos entre liberais e desenvolvimentistas), segundo a maneira pela qual concebiam o desenvolvimento capitalista para o Brasil e o modo de inserção do país no sistema econômico internacional.

De acordo com Sola, os “técnicos nacionalistas” defendiam um projeto de crescimento acelerado, baseado em uma política de industrialização coordenada e patrocinada pelo Estado. Já a doutrina cepalina proporcionou uma “razão técnica” para a posição nacionalista, que associava o desenvolvimento econômico a uma certa concepção de desenvolvimento político, com diversificação do mercado interno, o que pressupunha o processo de internalização dos centros de decisão, comumente sediados nas nações capitalistas centrais. Por fim, sua opção anti-inflacionária residia na teoria de que a inflação era um fenômeno estrutural, possuindo uma matriz social e política, baseada em conflitos distributivos. Em relação às diferenças internas ao grupo, alguns defendiam mais desenvolvimento em si; outros enfatizavam a solução de problemas sociais.

Já os “técnicos cosmopolitas” tinham como ponto de referência o mercado – interno e externo –, e não a nação. Como objetivo comum, defendiam a integração do país no sistema de cooperação internacional dominado pelos Estados Unidos e a adoção de um modelo de associação entre os capitais nacional e estrangeiro. Havia, porém, uma diferença signifi-

cativa interna ao grupo: enquanto os liberais defendiam a empresa privada e acreditavam no poder restaurador das leis do mercado, os desenvolvimentistas apoiavam-se em um projeto de ampliação e racionalização estatal, associado a empresas privadas nacionais e estrangeiras, sendo estas consideradas indispensáveis para a concretização de uma política agressiva de exportações.

Nesse sentido, portanto, a autora defende que os conhecimentos técnicos e científicos foram colocados a serviço de posições ideológicas divergentes, em vez de serem apresentados como fonte autônoma de autoridade política – o que corresponderia a uma postura tecnocrática clássica. Isso vai na direção contrária à ideia de Hirschman, de que o planejamento e a industrialização foram os objetivos compartilhados pelas elites intelectuais da América Latina nos primeiros anos do pós-Guerra. A denominada hipótese do “economista-rei” (Hirschman, 1979, p. 65), ou seja, da emergência dos economistas como tecnocratas (e não apenas como técnicos), só seria aplicável ao caso brasileiro, segundo Sola, depois de instalados os novos governos autoritários. Assim, ela defende que o processo de despolitização da sociedade brasileira teria que ocorrer para que o tecnocrata pudesse aflorar como ator político.

Antes disso, no entanto, tanto “técnicos nacionalistas” quanto “técnicos cosmopolitas” eram “técnicos em fins”. Tomando emprestada a proposição de Max Weber sobre a distinção entre a racionalidade dos meios e a racionalidade dos fins – também utilizada por Celso Furtado na entrevista concedida à Sola, em 1977 –, ela pontua que os técnicos possuíam identidade própria e tinham consciência de sua força política potencial. Isso foi fundamental para o impulso de transformação do contexto

político brasileiro na República Populista e para que eles assumissem um papel de produtores de ideologia².

O quarto capítulo tem como pano de fundo o Plano de Estabilização Monetária (PEM), do “cosmopolita” Roberto Campos (1917-2001), que objetivava redirecionar a agenda governamental para garantir a continuidade da política de investimentos e de industrialização, através de financiamentos não inflacionários. No entanto, ele passou por dificuldades políticas, que se agravaram quando os problemas na balança de pagamentos demandaram consultas ao Fundo Monetário Internacional (FMI). O processo culminou em um ganho de escala da dimensão nacionalista do Programa de Metas, levando o presidente Juscelino Kubitschek a romper com as negociações do FMI e findar o PEM – atitudes que obtiveram amplo respaldo político. O fracasso do PEM fez com que os técnicos desenvolvimentistas ficassem responsáveis pela fase final do Plano de Metas, o que, por sua vez, desencadeou pressões inflacionárias e desequilíbrios de balança de pagamentos, afetando a condução da presidência de Jânio Quadros.

O quinto, o sexto e o sétimo capítulos analisam o contexto de incertezas econômicas e de instabilidade política que caracterizam o início da década de 1960. Também mostram como elas passaram a ser vistas como impossíveis de serem solucionadas no âmbito do regime democrático. A segunda parte do livro termina com a avaliação das condições que levaram ao fracasso do Plano Trienal (concebido por economistas de orientação estruturalista) e ao abandono de qualquer tentativa de estabilização do governo do presidente João Goulart, a partir do final de 1963.

Pode-se concluir, a partir da exposição das conjunturas políticas das quais os planos

faziam parte, que o desenlace autoritário das políticas de estabilização se deu por motivos de ordem sistêmica e multidimensional. As respostas aos desafios enfrentados pelo país exigiam reformas que gerariam uma redistribuição de penalidades e privilégios. “Por isso, qualquer solução ‘tecnicamente necessária’ implicaria escolhas entre perdedores e ganhadores. Estaria fadada, enfim, a suscitar contestações e um realinhamento de interesses e assim a criar fissuras na coalizão sociopolítica que legitimara o pacto social vigente” (p. 414).

A crise do regime democrático ia além de suas dimensões institucionais, e pode ser elencada a partir do entrelaçamento de quatro fatores: (i) crise de acumulação de capital, gerada pela necessidade de uma reforma tributária e pela falta de mecanismos de financiamento, devidamente corrigidos pela inflação; (ii) crise institucional, gerada por impasses entre o Legislativo e o Executivo; (iii) esgotamento dos mecanismos tradicionais de incorporação e de controle dos interesses organizados; (iv) diretrizes da política externa norte-americana, atrelada ao contexto internacional da Guerra Fria.

O capítulo final, revisto na nova edição da Edusp, reconstrói as especificidades da experiência brasileira, tendo em vista a modificação das arenas decisórias nos anos 1930 e as redefinições político-institucionais estabelecidas pela Constituição de 1946. Além disso, reflete sobre as contribuições de Hirschman em relação ao papel das ideias econômicas, analisando o lugar das instituições no enquadramento dos desafios característicos ao desenvolvimento, na busca por elementos que forneçam indícios de continuação e ruptura entre os efeitos políticos da Constituição de 1946 e do regime militar de 1964.

Vale pontuar dois outros elementos na segunda edição do livro: o prefácio de Celso

Lafer e o posfácio de Marcos Lisboa. A presença de Lafer concede autoridade à obra, já que sua tese de doutorado na Universidade de Cornell, de 1970, sobre o Plano de Metas do governo Kubitschek, é um clássico no campo da Ciência Política, e serviu de base para Sola, especialmente em seus estudos sobre a formação do Estado e análise dos processos decisórios na pesquisa política. Já o posfácio de Lisboa tenta ressaltar alguns elementos do autoritarismo brasileiro, como parte constitutiva da formação do Estado nacional. A contribuição do posfácio pode ainda ser compreendida como uma metalinguagem do próprio livro. Sua presença traz indícios de como determinados atores – no caso economistas com alto capital simbólico – podem ser mobilizados para conferir legitimidade a obras editoriais (Bourdieu, 2002). E reflete o lugar dos economistas no cenário contemporâneo, que são publicamente reconhecidos como importantes pensadores e produtores de sentidos sobre o Estado-nação brasileiro.

A contribuição analítica de Lourdes Sola, como ela mesma pondera, “[...] só [é] inteligível à luz de uma análise contextual” (p. 32). Isto posto, a leitura do livro não perdoa anacronismos. É preciso lê-lo em sua chave histórica, com base no debate sobre as raízes da economia política do novo autoritarismo, que levou ao colapso democrático brasileiro de 1964. O arcabouço analítico construído pela autora, portanto, não pode ser totalmente aplicado à análise do atual contexto brasileiro, pois antecede, sobretudo, três grandes pontos de inflexão: a mudança na forma de inserção dos países na ordem econômica e política internacional, em resposta à agenda da globalização; a construção de uma agenda nacional democrática; e a Constituição de 1988. Tais processos de transição exigem ajustamentos

econômicos, políticos e legais, que devem ser analisados em suas especificidades (Sola, 2020). Todavia, o livro é capaz de descrever e analisar política e economicamente fenômenos historicamente situados, de forma a conduzir o leitor a refletir sobre a intrínseca relação entre continuidade e mudança na trajetória de um país, quem são os atores que decidem, como decidem, por que decidem e em quais arenas estratégicas reside o poder de decidir.

Dessa forma, Sola deixa questionamentos frutíferos: do ecossistema que herdamos, que elementos mudam e quais persistem? Certamente é preciso reconhecer que o *modus operandi*, as instituições e as opções de política econômica atuais são resultado de importantes elementos históricos sedimentados em diferentes contextos. Assim, podem servir de base para a reflexão sobre como as ideias econômicas incorporadas nas instituições criadas no período de expansão das capacidades de gestão do Estado são relevantes para analisar os desafios de governança democrática contemporâneos.

Referências Bibliográficas

- BOURDIEU, Pierre. ([1990] 2002), *As condições sociais da circulação das ideias*. Tradução de Fernanda Abreu. *Enfoques, Revista Eletrônica*, Rio de Janeiro, 1 (1): 6-15.
- HIRSCHMAN, Albert Otto. (1958), *Strategy of economic development*. New Heaven, Yale University Press.
- HIRSCHMAN, Albert Otto. (1979), “The turn to authoritarianism in Latin America and the search for its economics determinants”. In: COLLIER, David (ed.). *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.
- JAGUARIBE, Hélio. (1962), *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro, Fondo de Cultura Económica.
- LEBARON, Frédéric. (2000), *La croyance économique: les économistes entre science et politique*. Paris, Seuil.
- LOUREIRO, Maria Rita. (1997), *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- SOLA, Lourdes. (2020), “Lourdes Sola: As transições da democracia”. Entrevista concedida a Glenda Mezarobba e Diego Viana. *Pesquisa Fapesp*, São Paulo, 298, dez. Disponível em <https://revistapesquisa.fapesp.br/lourdes-sola-as-transicoes-da-democracia/>, consultado em 30/06/2024.

Notas

1. De acordo com Loureiro (1997), outra peculiaridade do caso brasileiro reside no fato de os economistas não atuarem apenas como assessores políticos ou funcionários burocráticos de órgãos de gestão econômica – como acontece na Inglaterra, Estados Unidos, Itália, Japão –, mas como dirigentes políticos, ocupando posições de destaque, como as de ministros da Fazenda e do Planejamento, ou de presidente e diretores do Banco Central.
2. Ainda em relação a essa hipótese, o livro *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*, da socióloga Maria Rita Loureiro, publicado em 1997, contribui para o embate entre técnicos (ou técnicos em fins) e tecnocratas, que havia sido iniciado por Sola. Loureiro corrobora com a argumentação, enfatizando o papel tecnocrático dos economistas no pós-64, que reforçaram o centralismo decisório ao encararem os problemas de desenvolvimento, regulação econômica e estabilidade da moeda, como “complexidade técnica” e não “política”. O aprofundamento do processo inflacionário foi um exemplo clássico, pois os economistas acabaram por fortalecer o processo de reprodução das relações antidemocráticas que pautaram a atuação das elites políticas brasileiras. Cabe destacar, no entanto, que o Plano Real, que completou trinta anos em 2024, quebra, em certos aspectos, com a lógica tecnocrática do regime militar, pois envolveu uma gama maior de

grupos organizados na arena política, e uma negociação constante com diversos atores sobre as medidas adotadas e eventuais correções.

Texto recebido em 01/08/2024 e aprovado em 07/08/2024.

DOI: 10.11606/0103-2070.ts.2024.227623.

