

## A Política das Políticas Macroeconômicas: Abordagens sobre a Tomada de Decisões

### *The Politics of the Macroeconomic Policies: Approaches on Decision-Making*

Guilherme de Queiroz Stein

Mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil, [guiqstein@yahoo.com.br](mailto:guiqstein@yahoo.com.br)  
<http://lattes.cnpq.br/7246132212667586>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é discutir abordagens analíticas que as Ciências Sociais podem aplicar ao estudo do processo de tomada de decisões macroeconômicas. Para fundamentar a proposta de como as Ciências Sociais podem analisar as decisões macroeconômicas recorre-se à revisão bibliográfica da literatura nacional e internacional sobre o tema. A título de exemplificação empírica, discute-se trabalhos de pesquisa realizados sobre o caso brasileiro. Assim, propõe-se duas abordagens distintas, mas não excludentes entre si. A primeira foca nos agentes, enfatizando o papel das ideias, trajetórias e redes sociais. A segunda analisa as relações entre instituições políticas e burocracia pública. Após apresentar as duas abordagens, discute-se as possibilidades de interação entre as Ciências Sociais e as Ciências Econômicas. A distância entre essas disciplinas ainda é significativa, entretanto é necessário estabelecer uma interlocução afim de propor soluções originais aos problemas da gestão macroeconômica nas democracias do século XXI.

**Palavras-chaves:** Estado; Decisões Macroeconômicas; Burocracia; Democracia;

**Abstract:** The objective of this article is to discuss analytical approaches that Social Sciences may apply to the study of the decision-making process in macroeconomic decisions. In support of the proposal of how the Social Sciences are able to analyze macroeconomic decisions, we make use of a review of national and international literature on the subject. As an empirical exemplification, this paper discusses research work carried out on the Brazilian case. Thus, we propose two different, non-mutually-exclusive approaches. The first focuses on agents, emphasizing the role of ideas, trajectories and social networks. The second analyzes the relationship between political institutions and public bureaucracy. After presenting the two approaches, we discuss the possibilities of interaction between Social Sciences and Economics. The distance between these disciplines is still significant, however it is necessary to establish a dialogue in order to propose original solutions to the problems of macroeconomic management in the democracies of the 21st Century.

**Keywords:** State, Macroeconomic Decisions, Public Bureaucracy, Democracy.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>  
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

#### INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

É relativamente consensual entre os economistas definir o objeto da macroeconomia como os agregados macroeconômicos, seus comportamentos e suas múltiplas determinações, por contraste com a microeconomia<sup>2</sup>. Essa, por sua vez, estaria preocupada com a tomada de decisões dos agentes individuais (firmas e famílias), com os mercados de bens e serviços específicos e com as implicações da interferência/regulamentação governamental nesses mercados. Caberia, assim, à macroeconomia o estudo dos mercados de bens e serviços no seu conjunto e de como as diferentes variáveis macroeconômicas se relacionam, buscando explicar os fenômenos expressos nos comportamentos de agregados e “preços macroeconômicos” como os índices de preços, taxa de juros, taxa de câmbio, poupança, reserva de divisas, balanço de pagamentos, produto interno bruto e seus componentes – consumo, investimento, gastos governamentais, exportações e importações – entre outras variações dessas medidas (Líquido x bruto, nominal x real, etc.). Essa breve apresentação do objeto dessa subdivisão das Ciências Econômicas e a reivindicação de ser consensual estão lastreadas em diversos manuais de macroeconomia, nacionais e internacionais, escritos por importantes professores de

universidades como MIT, Havard e USP (Blanchard, 2007; Dornbusch & Fischer, 1982; Sachs & Larrain, 2000; Pinho e Vasconcellos, 2003).

Indiscutivelmente, essa é uma área de estudos consolidada no campo da economia, sendo que, após a publicação da *Teoria Geral* de Keynes (2010), mesmo o *mainstream* neoclássico teve que “correr atrás” e se preocupar com a formulação de teorias que levassem em conta os agregados<sup>3</sup>. Assim, a preocupação central da macroeconomia com os agregados faz com que se estabeleçam modelos matemáticos altamente abstratos de relações entre as variáveis. As dinâmicas econômicas passam a operar como sistemas de resoluções prováveis e previsíveis, praticamente automatizadas. Contudo, em termos de perspectiva, isso acaba provocando uma ilusão de que a macroeconomia existe por si mesma, em um lugar abstrato, como se os modelos fossem a realidade e a realidade fossem os modelos.

O entendimento de que expectativas, arranjos institucionais e vontades políticas e sociais (que se refletem nas decisões governamentais<sup>4</sup>) são elementos chaves para se entender as dinâmicas macroeconômicas é encontrado já na *Teoria Geral* de Keynes (2010).



A partir de Keynes a ciência econômica progrediu consideravelmente. Os esforços dos economistas concentraram-se cada vez mais sobre a explicação dos problemas fundamentais de nossa época. Esta preocupação com a realidade levou-os a insistir na análise macroeconômica e, sobretudo, na análise *dinâmica*. Tal esforço realizou-se reintegrando o econômico no quadro sociológico (Hugon, 1984, p.413).

Todavia, no decorrer do seu desenvolvimento científico, principalmente em função da “neoclassicização” das análises, a macroeconomia perdeu esse fato de vista (Davidson, 2003, p.3-7). É preciso ter em mente o processo de separação das Ciências Econômicas das Ciências Sociais ao longo do século XX, em prol de uma aproximação intensa com a Matemática e a Estatística<sup>5</sup>. Basicamente, remodelaram-se as fronteiras entre o “econômico” e o “não-econômico”, na direção de uma progressiva *desocialização dehistoricization* dos conceitos e dos objetos (Milonakis & Fine, 2009). Dessa forma, perdeu-se aquilo em que na Sociologia contemporânea vem sendo chamado de reflexividade, ou seja, a interrogação crítica dos conteúdos históricos e sociais dos conceitos que utilizamos, tendo em vista a explicitação dos valores – em Ciências Econômicas já há muito tempo defendida por Myrdal (1959) – e a sua relativização em função das próprias condições sociológicas de produção do conhecimento. Muito pelo contrário, a escolha ou o credo epistemológico da ortodoxia foi assumir que suas análises são livres de valores e influências externas, “despolitizando” a economia (Chang, 2002).

Por outro lado, nas Ciências Sociais a Macroeconomia não se consolidou enquanto objeto. Esteve presente apenas marginalmente em temas como a reforma do Estado, a governabilidade e a reforma tributária. Nesse sentido, dois caminhos parecem ser bastante profícuos e necessários aos cientistas sociais que desejam explorar as dinâmicas das decisões macroeconômicas como um objeto sociológico, político ou cultural. O primeiro é explorar as questões de natureza epistemológicas acima discutidas, focando na constituição social das Ciências Econômicas e nos processos de legitimação desse corpo de conhecimento – que, por sinal, é um dos que mais acessa e conforma o Estado nas sociedades contemporâneas. O segundo, que será o discutido no presente trabalho, é utilizar as ferramentas analíticas das Ciências Sociais contemporâneas para compreender as decisões estatais que afetam as dinâmicas dos agregados.

Para fundamentar esse ponto, argumentamos que há uma dimensão propriamente política intrínseca às decisões macroeconômicas. Pode-se afirmar que esse aspecto já se encontra em Keynes, quando no segundo capítulo de sua *Teoria Geral*, ao criticar os postulados da “teoria clássica”, o autor resgata a noção ricardiana da necessidade de analisar a distribuição do produto entre classes concorrentes. Aqui é possível invocar toda uma tradição que percebe a economia capitalista como inerentemente instável, desigual e conflituosa, remetendo a autores como Malthus, Marx, Lênin, Minsky, Prebisch, Furtado.

Entretanto, mesmo entre os economistas heterodoxos parece haver dificuldades em compreender as dinâmicas da política em termos de interesses, estratégias, cooperação, conflito, alianças, virtú e fortuna. Ou seja, a dimensão propriamente política não se reduz aos conflitos distributivos estruturais, mas operam no plano da ação do “conjunto de esforços feitos visando a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado” (Weber, 2004, p.60) e está subjacente, também, à tomada de decisões macroeconômicas.

Diversas instâncias do Estado têm um papel fundamental na determinação de medidas que afetam diretamente os agregados. Diferentes orientações políticas e mudanças nos arranjos institucionais podem implicar em mudanças significativas nas tendências históricas das variáveis. Estudar as influências do sistema político e sua configuração institucional; o perfil, as trajetórias e as visões de mundo dos policymakers, assim como as lógicas de nomeação dos gestores; os diferentes graus de autonomia das instâncias estatais e seu funcionamento; pode ser de grande valia para elucidar as dinâmicas sociais subjacentes às dinâmicas dos agregados. As perspectivas podem ser as mais variadas – e disso, parece ser difícil as Ciências Sociais escaparem – mas, de qualquer maneira, é possível, na medida em que se desenvolverem os estudos, irem além de um simples acúmulo de conhecimentos empíricos e abrir caminhos para formulação de teorias políticas ou sociológicas das decisões macroeconômicas.

Nesse artigo, apresentaremos duas perspectivas que podem ser abordadas no estudo das decisões macroeconômicas<sup>6</sup>. A primeira foca-se nos agentes, enfatizando o papel das ideias, das trajetórias e de suas redes sociais na condução de políticas públicas. A segunda remete à tradição institucionalista da Ciência Política e aos estudos de Administração Pública, abordando a influência do sistema político e das estruturas burocráticas nas decisões estatais. Ao final de cada parte, a título de ilustração empírica, discutiremos estudos que pesquisadores têm realizado aplicando as respectivas abordagens ao caso brasileiro. Por último, apresentamos nossas considerações finais estabelecendo breves reflexões sobre a condução de políticas macroeconômicas em sistemas democráticos.

#### **OS AGENTES: IDEIAS, TRAJETÓRIAS E REDES SOCIAIS**

A burocracia econômica não é simplesmente uma máquina que funciona por si mesmo, como parecem crer algumas leituras do tipo de administração racional-legal weberiana. Também, a formulação de políticas públicas baseadas em uma razão técnica não opera sem conflitos, com caminhos pré-determinados por teorias bem conhecidas, consensuais e hegemônicas. O tipo de formação e o aprendizado que burocratas tiveram em determinada perspectiva teórica, as lógicas de recrutamento das elites estatais que privilegiam algumas trajetórias específicas, a formação de redes e compromissos profissionais e as disputas entre diferentes grupos são aspectos fundamentais para entender e explicar os *outputs* de política econômica.

Mesmo nas tradições institucionalistas mais ortodoxas, o papel das ideias é enfatizado como importante para as escolhas, pois fornece as bases de percepção que os atores possuem da realidade e que fundamentam os cálculos de relações custo/benefício (North, 1994, p.14)<sup>7</sup>. Nesse sentido, é necessário compreender como determinados padrões teóricos se inserem no seio do Estado e se institucionalizam enquanto visões dominantes. Ou seja, analisar como novas ideias se inserem em espaços concretos, estabelecem disputas entre atores com trajetórias e posições sociais distintas e fundamentam percepções sobre a realidade. Sobre esse ponto, parecem ser interessantes os estudos que enfatizam a conformação de comunidades epistêmicas, as redes internacionais de *expertise*, a circulação internacional de elites e os paradigmas de políticas públicas (Hass, 1992; Dezaley & Garth, 2000; Melo, 2004; De Toni, 2013, p.21-60).

Outro elemento importante para entender a dinâmica política dos corpos burocráticos e como isso se expressa em decisões macroeconômicas são as redes de relações que os profissionais do serviço público estabelecem entre si e com o setor privado. Tal tema foi amplamente analisado em estudos sobre o papel do estado no desenvolvimento de países do leste asiáticos (Johson, 1982; Wade, 1999; Evans, 1995), demonstrando como esse fator é importante para o tipo de Estado que se conforma e para a eficácia das políticas econômicas. Conjugam-se a essas investigações a busca de compreensão sobre a lógica endógena de ação burocrática: quais são as condições de acesso aos cargos centrais? Qual o padrão de trajetórias profissionais dos *policymakers*? Como se combina com um tipo determinado de políticas executadas?

No Brasil, essas questões são trabalhadas por Maria Rita Loureiro (1997) em um dos estudos mais importantes para se entender a tomada de decisões macroeconômicas, no qual se analisa a formação do campo científico das Ciências Econômicas e como, progressivamente, os economistas ganharam espaços de poder no governo, em detrimento de outras profissões (mais especificamente, os bacharéis em Direito). Como os economistas adquiriram tamanha influência na condução dos assuntos políticos? Um dos elementos centrais é o caráter instável do sistema político brasileiro. Em países com democracias estáveis há duas formas dos economistas participarem do governo: como assessores governamentais ou como funcionários de carreira. Em países com regimes democráticos menos estáveis, além das duas formas anteriores, os economistas assumem a função de serem dirigentes políticos, no sentido de formular preferências políticas e serem atores importantes no jogo do poder.

Nesses casos, o recrutamento desses profissionais ocorreria por uma combinação entre escolha pessoal (política) e competência técnica (Loureiro, 1997, p.14). No Brasil, o padrão de recrutamento combina-se com um padrão de carreira identificado pela autora: formação em uma importante escola de economia no Brasil (USP, FGV, PUC-RJ), pós-graduação em universidades norte-americanas, docência em universidades brasileiras

(geralmente as acima citadas), ingresso na vida política em função de redes de contatos profissionais e empresariais e, após a experiência governamental, tornar-se consultor empresarial e financeiro. Portanto, os economistas *passam* pelo governo, respaldados pela sua competência técnica e pelo apoio pessoal de líderes políticos.

Sua análise ainda identifica duas características marcantes da gestão macroeconômica no Brasil. A primeira é o caráter restrito das arenas decisórias, ficando a cargo dos altos dirigentes do Ministério da Fazenda (MF) e do Banco Central (BaCen), nas quais economistas com prestígio acadêmico ou com renome entre as consultorias privadas assumem cargos de *direção política*. A segunda é que essas arenas são insuladas, isso é, bastante autônomas frente a pressões externas, dependendo fortemente do respaldo presidencial para manter essa autonomia o que, por sua vez, é fator central para o sucesso ou fracasso de políticas macroeconômicas.

Em estudo mais recente, Cecília Olivieri (2007) avança em relação às formulações de Loureiro ao estabelecer a hipótese de que a competência técnica e a formação de alto nível são condições necessárias, porém não suficiente para alcançar os altos cargos da burocracia federal, mais especificamente, do Banco Central - seu objeto de estudo. O fator determinante para acessar os altos escalões dessa instituição seria o pertencimento a uma rede de relações pessoais e profissionais de alta influência nessa arena decisória.

O peso que as relações pessoais e de confiança exercem na nomeação e nas carreiras dos altos escalões do governo no Brasil é muito grande, mas não pode ser confundido com o clientelismo. Da mesma forma, em algumas instituições, como o Banco Central, o peso do critério técnico é importante, mas não basta para caracterizar seu insulamento. A nomeação baseada em critérios pessoais não é apenas uma forma de agraciar amigos ou recompensar correligionários, nem a nomeação com base em critérios técnicos significa a eliminação da influência da política na burocracia; ambos são instrumentos que permitem aos políticos transmitir à burocracia as prioridades e a agenda do governo (Olivieri, 2007, p. 153- 154).

Em sua análise empírica, a autora observa dois tipos de profissionais que ocupam os cargos de presidência e diretorias do BaCen, a saber, burocratas de carreira e profissionais híbridos. Os burocratas de carreira possuem um menor nível de escolarização, ocupam principalmente as diretorias relacionadas às funções de regulação, fiscalização e administração e possuem maior probabilidade de acesso aos cargos de diretoria do que à presidência; mesmo assim, o percentual de diretores oriundos do BaCen que ocuparam esses cargos, no período estudado, foi menor que os "de fora" e os "híbridos": 44%.

Os profissionais híbridos foram os que mais ocuparam o cargo de presidência e de diretorias macroeconômicas do BaCen e podem ser classificados como *policymakers*. Esses profissionais têm de ser capazes de conjugar aptidões técnicas com a capacidade de atuação política, pois na prática tendem a serem mediadores que devem equilibrar os interesses privados com os

interesses públicos. Além disso, o comprometimento com o cargo deve estar acima de seus interesses pessoais imediatos e conhecimento das estruturas estatais é fundamental para a boa condução de suas atribuições, o que favorece a ocupação desses cargos por profissionais que já possuem alguma experiência de Estado.

Outro fator importante, é que esses profissionais “falam a mesma língua” que os profissionais “de fora” que ocupam diretorias ou que atuam no setor privado, por isso tornam-se também mediadores de relações entre a burocracia e o setor privado. Segundo a autora, os “híbridos” possuem algumas características marcantes em suas trajetórias e carreiras profissionais:

Os profissionais com perfil híbrido, sejam burocratas ou profissionais do mercado privado, caracterizam-se pela passagem por várias instituições, tanto públicas quanto privadas, anteriormente à ocupação do cargo de direção no Banco Central. Entre estas instituições estão bancos públicos e privados, instituições financeiras privadas, órgãos do governo (predominantemente na área econômica, como secretarias do Ministério da Fazenda ou empresas estatais) e instituições de ensino e pesquisa acadêmica (Olivieri, 2007, p. 156).

A análise também identifica que a rede de relações funciona como um sistema no qual nomeações e indicações passam por atores chaves, geralmente ex-ministros ou ex-presidentes do BaCen, que dão o seu aval, a sua confiança, sobre as habilidades dos possíveis indicados. Dessa forma, a rede passa a ser uma forma de monitorar e avaliar critérios de nomeação informais:

Os atributos pessoais e profissionais dos nomeados são conhecidos pelo nomeador por intermédio do relacionamento próximo entre eles (seja pessoal ou profissional) ou pelo reconhecimento de terceiros, que indicam algum profissional conhecido, afiançando seus atributos pessoais e/ou profissionais. Nenhum ex-Presidente relatou ter escolhido seus diretores com base em uma análise fria, impessoal e objetiva de currículos. Pelo contrário, eles baseiam-se em informações que pessoas do seu círculo pessoal ou profissional e de sua confiança podem fornecer sobre o caráter e o desempenho dos indicados ou em sua própria experiência de trabalho ou relacionamento pessoal com o indicado (Olivieri, 2007, p.159).

Esses trabalhos demonstram como é importante compreender as dinâmicas sociológicas subjacentes às decisões macroeconômicas e, para tanto, parece ser fundamental o estudo dos tomadores de decisão: quem são? O que pensam? Quais suas trajetórias? Como estabelecem relações com o setor privado? Como se inserem em circuitos e instituições internacionais?

A observação desses aspectos possibilita compreender, por exemplo, a implementação de programas de estabilização, as reformas estatais e própria permanência de padrões de condução das políticas macroeconômicas. Entretanto, como argumenta Melo (2004), efeitos de *path-dependence* importam e limitam as possibilidades de escolha dos agentes, limitando, também, a capacidade explicativa da adoção e da difusão de políticas apenas pela observação da importância das ideias e das visões de mundo

dos atores. Nesse sentido, contribuições de caráter institucionalista são importantes.

### **INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E BUROCRACIA PÚBLICA**

No âmbito da Ciência Política, desde o final dos anos 60, o Neoinstitucionalismo passou a ser a principal corrente de estudos, partindo do postulado que as dinâmicas políticas podem ser explicadas pelas características institucionais dos sistemas políticos (Peres, 2008; Hall & Taylor, 2003). Após, um forte predomínio do debate sobre a transição de regimes autoritários para a democracia ocorrido nos anos 70 e 80, na década de 90 a agenda de pesquisas volta-se para o estudo da consolidação das novas democracias. Basicamente, desenvolvia-se o problema de como o desenho institucional afeta o tipo de democracia, sua estabilidade e sua qualidade. Questionava-se se as novas democracias seriam fortes e estáveis ou marcadas pela instabilidade e sujeitas a retrocessos autoritários.

Nesse contexto teórico, Juan Linz (1990) chamou a atenção para o aspecto determinante das formas de governo em termos de garantir governabilidade, sendo essa a questão chave para haver consolidação. Essa perspectiva assumiu uma postura extremamente crítica ao presidencialismo, entendendo esses sistemas como inerentemente instáveis, em função de quatro fatores: 1) as diferentes legitimidades dos poderes legislativos e executivos; 2) os mandatos dos presidentes e dos legisladores são rígidos; 3) os governos tenderiam a uma gestão plebiscitária; 4) a lógica das eleições presidenciais seria a da soma zero (Chasqueti, 2008, p.20). Esse conjunto de fatores implicaria em tensões permanentes entre executivo e legislativo, resultando em dificuldades de formar coalizões e maioria legislativas; assim, haveria a predominância de governos minoritários e uma forte tendência do legislativo frear as ações do executivo, levando a impasses e paralisias.

No caso brasileiro, após a promulgação da Constituição de 1988, dois desafios estavam postos para o sistema recém-nascido: consolidar-se enquanto regime democrático e resolver o problema da instabilidade macroeconômica expressa em uma inflação exponencial. As visões quanto a capacidade do sistema político brasileiro de enfrentar esses desafios eram bastante pessimistas. O sistema proporcional de lista aberta levaria a um multipartidarismo, marcado pelo personalismo, pelas lealdades pessoais e locais, implicando em indisciplina ou em falta de coesão partidária (Mainwaring, 1990). Essas características, combinadas com o presidencialismo e o federalismo, implicariam em ingovernabilidade, dado os altos custos de formação de coalizões, em função do elevado número de *veto players* (Tsebelis, 1995), tanto políticos partidários, quanto institucionais (bicameralismo, presidente com poder de veto, judiciário revisor).

Uma visão mais otimista sobre a possibilidade de funcionamento e consolidação da democracia brasileira advinha da tese do presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), na qual se argumentava que o sistema proporcional e o multipartidarismo eram adequados ao caráter heterogêneo da sociedade brasileira e que a representação de minorias não

necessariamente impediria a formação de maiorias estáveis. A lógica pela qual operaria o sistema seria a formação de coalizões que garantiriam essas maiorias e, assim, a governabilidade. Trabalhos posteriores demonstraram que de fato o executivo conseguia altas taxas de aprovação no congresso, em função de formar coalizões relativamente estáveis e da capacidade dos partidos votarem de maneira disciplinada (Figueiredo & Limongi, 1999; 2007).

A forte preocupação com a governabilidade na década de 1990, para além da questão já discutida da consolidação democrática, trazia subjacente a preocupação com a possibilidade de fazer as reformas “necessárias” para estabilizar a economia. Ou seja, o executivo conseguiria aprovar as medidas no congresso de maneira a viabilizar o Plano Real enquanto política macroeconômica de estabilização? Nesse sentido, sem dúvida a discussão dos instrumentos que possuía o governo para governar foi fundamental para compreender as estratégias políticas utilizadas<sup>8</sup> e a capacidade de impor custos que vinham junto ao plano de estabilização aos agentes contrários.

Entretanto, haveria uma outra face da governabilidade. O apoio congressual e a formação de coalizões não ocorreriam “de graça”. Fundamentalmente, o governo cede espaços de poder, cargos ministeriais e parcelas orçamentárias aos partidos e aos parlamentares individuais em troca de apoio político<sup>9</sup>. Mesmo havendo coordenação, o poder seria disperso e o processo de formação de maiorias altamente negociado (Palermo, 2000). Isso levou a novas percepções negativas quanto ao funcionamento do sistema político brasileiro. A consolidação de bases parlamentares implicaria em falta de eficiência, reinando a lógica da patronagem, do clientelismo e da corrupção. Os custos de funcionamento do sistema seriam muito altos e as consequências disso seriam um déficit de representatividade e uma baixa capacidade de oferecer bons serviços públicos. (Ames, 2003; Moisés, 2011; Hiroi, 2013).

Ressalta-se, porém, que pouco se estudou esse “outro lado da moeda”, que é a alocação de cargos e recursos, assim como pouco se conhece sobre o funcionamento da burocracia no Brasil. Mais especificamente sobre as questões macroeconômicas, deveríamos nos perguntar: como esse sistema incide sobre gastos públicos, geração de superávits e endividamento? E como a lógica do presidencialismo de coalizão incide sobre nomeações e estruturação dos órgãos responsáveis pelas decisões macroeconômicas? Nessa seção, daremos prioridade para discutir, com base em estudos realizados por outros autores, essa última questão.

Argumenta-se sobre a influência do sistema de governo nas configurações dos espaços burocráticos (Loureiro & Abrucio, 1999; Olivieri, 2007; Cruz, 2008). No caso específico do Brasil, a necessidade de formar coalizões traz consigo um dilema aos governantes: se por um lado, cargos ministeriais é moeda de trocas políticas, por outro, há um limite para se utilizar dessa moeda que seria a própria capacidade de governança, ou seja, de executar, com a capacidade técnica requerida, o programa de governo. Todavia, essa questão nem sempre se realiza enquanto

um *trade-off*: realizar uma indicação baseada em critérios técnicos ou em critérios políticos? Pelo contrário, enfatiza-se a necessidade de conjugar ambos nas indicações e é aí que a noção de *policymaker* se faz interessante para referir-se àqueles que ocupam cargos técnicos, com responsabilização política:

o ângulo do *policymaker* é importante, ainda, porque permite compreender a influência das regras institucionais que circunscrevem o preenchimento dos cargos. Parte-se, portanto, do pressuposto de que determinados universos institucionais, como sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), organização político administrativa (federalismo ou estado unitário), diferenças nos sistemas eleitorais e/ou partidário e existência ou não de carreiras burocráticas mais estáveis, entre os principais fatores, ajudam consideravelmente na explicação dos critérios de distribuição dos postos no governo (Loureiro et al, 1998, p.48)

Pacheco (2002) afirma que há tanto uma tendência empírica como um imperativo normativo de se superar a dicotomia política x burocracia e incorporar nos cargos de direção públicas, pessoal com um *ethos* de trabalho que combine competência técnica, liderança política e a busca por resultados, formalizados em termos contratuais como requisito para executar a função. Tais dirigentes devem ter como preocupação a criação de valor público.

Quando a burocracia pública brasileira é estudada empiricamente, os resultados tendem a desmistificar alguns argumentos pessimistas quanto ao presidencialismo de coalizão. Um dos elementos principais é que nem sempre a indicação de cargos de confiança opera na lógica da patronagem, muitos dos cargos de Direção, Chefia e Assessoramento Superior do Governo Federal são ocupados por funcionários de carreira, em função de critérios que combinam expertise técnica e filiação política (Praça et al, 2011). Também, observa-se que a rotatividade da elite burocrática é semelhante às taxas de rotatividade de parlamentares, demonstrando uma capacidade da democracia brasileira “oxigenar” suas elites (Praça et al, 2012).

Outro exemplo importante é o estudo de Raquel Pellizzoni da Cruz (2008) que argumenta sobre o papel da burocracia em diminuir o caráter incerto das relações políticas em contextos democráticos. A autora observa que as tensões nas coalizões implicam em restrições das nomeações de pessoas de fora da burocracia pública, justamente para possibilitar a operacionalização de políticas. Todavia, observa empiricamente que isso pouco se verifica no Governo FHC e bastante no Governo Lula. Assim, nesse último governo, diminuem-se as nomeações por critérios políticos em prol de garantir a governança. Restringe-se o acesso aos cargos de comissão de quem é de “fora” ou não possui perfil profissional adequado e aumenta-se o contingente recrutado nas carreiras. As conclusões de Cruz apontam que o presidencialismo de coalizão ajuda a fortalecer as carreiras, a racionalização da administração pública e o direcionamento para um perfil de burocracia profissional.

Nesse caminho de pesquisa, é interessante observar a configuração das burocracias responsáveis diretamente pelas decisões macroeconômicas, principalmente o Ministério da Fazenda e o Banco Central, mas também é necessário

compreender aquelas que possuem peso indireto como o Ministério do Planejamento e a Casa Civil (dado seu papel em articular interesses e em promover coordenação governamental em prol da execução das agendas de governo). Além das estruturas formais, as dinâmicas informais de relacionamento interno, as disputas entre órgãos e o papel da Presidência da República em garantir maior ou menor autonomia decisória aos diferentes ministérios são temas fundamentais.

Citamos como trabalhos exemplares na abordagem dessas temáticas o Estudo sobre o Ministério da Fazenda conduzido por Loureiro, Abrucio e Rosa (1998) e a análise de Loureiro, Santos e Gomide (2011) sobre as relações entre democracia, arenas decisórias e política econômica no Governo Lula.

Sobre o Ministério da Fazenda, percebe-se que esse possui uma das burocracias mais fortes e consolidadas do aparelho estatal e, em grande parte, isto está vinculado ao fato de possuírem carreiras bem estruturadas nos seus diversos órgãos e à importância do setor tributário para o funcionamento do Estado. Como resultado disso, tem-se que os funcionários deste órgão ocupam um maior percentual de cargos de alto escalão do que na maioria dos outros ministérios e isso garante um grande poder de barganha aos burocratas e uma maior continuidade/estabilidade na execução de políticas. Entretanto, não é o suficiente para que o corpo de funcionários seja a maior fonte de recrutamento do alto escalão; duas outras fontes de quadros são predominantes: funcionário de outros órgãos governamentais (BaCen, Banco do Brasil, IPEA) e profissionais de fora do governo (acadêmicos ou de empresas privadas)<sup>10</sup>. Quando observam os cargos do primeiro escalão, verifica-se que nenhum é ocupado por funcionários de carreira, o que, para os autores, reforça o argumento de que esses são cargos essencialmente políticos. Portanto, assim como Olivieri (2007), os autores concluem que, por si só, a carreira pública não garante o acesso aos principais centros de decisão. Para lá chegar, os funcionários devem possuir habilidades e construir relações políticas (Loureiro et al, 1998, p.63-68).

No que se refere à estrutura e à distribuição de poder interna do Ministério da Fazenda, os autores ressaltam que o poder emana do Presidente da República e que a confiança indicada na nomeação do ministro repercute nas instâncias hierárquicas inferiores. Geralmente, esse ministério está pouco sujeito à barganha parlamentar por cargos, mas em alguns casos se faz necessário negociar cargos de diretoria. De forma sintética, há três formas de delegar poder e funções: 1ª) pela hierarquia formal do organograma; 2ª) através da delegação de funções por funcionários de carreira, os quais possuem forte espírito de corpo e senso de responsabilidade com as atividades fazendárias; 3ª) por um padrão informal de relações políticas e de confiança que corta diagonalmente a estrutura do organograma. (Loureiro et al, 1998, p.70-73).

Por fim, os autores concluem que: 1) o Ministério da Fazenda é dos mais fortes entre todos os ministérios; 2) o seu ministro precisa de grande apoio do presidente para ter sua autonomia garantida e, por sua vez, o presidente tem nesse órgão um braço

importantíssimo, dado que as indicações de diretorias praticamente não passa pelas trocas de cargos para conseguir apoio congressual; 3) os cargos do alto escalão são eminentemente técnico-políticos e, portanto, devem ser analisados pelo conceito de *policy makers*; 4) mesmo que haja um predomínio de profissionais de fora ou de outros órgãos governamentais nos altos escalões, o fato desse ministério possuir carreiras fortes minimiza o potencial de ineficiência política; 5) a delegação de funções se dá mais por mecanismos informais do que formais, tendo grande importância critérios como a confiança pessoal e a lealdade.

Em artigo posterior, Loureiro e Abrucio (1999) reforçam a tese de que o Ministério da Fazenda tornou-se o núcleo central de poder do governo FHC<sup>11</sup> e ponderam a interpretação da relação entre burocracia (ou técnica) e política:

[...] as decisões "técnicas" não são neutras. Constituem, na verdade, escolhas entre possíveis rumos a tomar, com determinados impactos sobre a sociedade. Os ocupantes de cargos públicos de alto escalão são aqueles que, legitimados pelo processo democrático, devem optar por uma das saídas técnicas existentes. Além do mais, o excessivo insulamento da burocracia ante o sistema político tende a favorecer determinados grupos de interesse. Os "anéis burocráticos" criados no regime militar demonstraram que uma burocracia protegida da influência dos partidos politiza-se por outras vias, sem que haja o devido controle público democrático (Loureiro & Abrucio, 1999, p.70).

Mais recentemente, Loureiro, Santos e Gomide analisam a relação entre democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula, identificando que cada vez mais os governantes de democracias com mercados emergentes tendem a se deparar com um dilema entre governança e controle do gasto público. Se por um lado devem manter o equilíbrio fiscal em função da abertura dos mercados ao capital internacional e da necessidade de gerar credibilidade no que tange a solvência do Estado, por outro a liberdade de expressão e organização faz com que um volume de demandas sociais redistributivas pressione os governos ao caminho oposto. Dessa forma, responder às pressões sociais sobre a execução de políticas e ao mesmo tempo garantir estabilidade ao mercado seria um equilíbrio tênue pelo qual deveriam-se pautar as decisões governamentais. Assim, coloca-se a questão de avaliar quais os impactos e as direções das políticas macroeconômicas, mais especificamente das políticas fiscais, à luz desse dilema (Loureiro et al, 2011, p.63).

Os autores observam que, no primeiro governo de Luís Inácio "Lula" da Silva, o foco da política fiscal esteve em garantir a solvência do Estado, o cumprimento das metas de superávit primário e, inclusive, chegou-se a ter como meta o déficit nominal de 0%, tudo isso com o objetivo de garantir credibilidade ao governo na condução da política macroeconômica. Já no segundo governo, mantém-se a preocupação com o equilíbrio fiscal expresso nas metas de superávit, entretanto, o Estado passa a ter um papel mais ativo em termos de políticas sociais, utilizando a política fiscal para promover distribuição de renda e crescimento. Isso fica expresso em uma série de políticas como o Bolsa

Família, os Programas de Aceleração do Crescimento, o Crédito Consignado, as desonerações, as contratações e os aumentos salariais dos servidores públicos. Neste ponto, indagam-se quais foram os fatores que influenciaram tal mudança de direcionamento e como podem ser compreendidos tendo em vista a dinâmica democrática brasileira (Loureiro et al, 2011, p.64-65)?

Para os autores, três aspectos explicam essa mudança: o *timing* político, tendo em vista que, no segundo governo, o Partido dos Trabalhadores já obtinha confiança quanto aos rumos de sua política econômica e não estava preocupado com a reeleição de Lula; o cenário de crise internacional que fortaleceu a importância da política fiscal para combater a recessão; a nomeação de dirigentes políticos menos ortodoxos em espaços ministeriais de decisão econômica. Dado os objetivos do presente trabalho, focaremos nas análises deste último ponto.

Enquanto no segundo governo Lula a política monetária continuou seguindo uma linha ortodoxa e insulada no BaCen, outros espaços importantes de poder como o Ministério da Fazenda, a Casa Civil e o BNDES foram liderados por economistas heterodoxos (respectivamente, Guido Mântega, Dilma Rousseff e Luciano Coutinho). Com o papel central que assume a Casa Civil no direcionamento da política fiscal, conjugado com sua tradicional função de estabelecer negociações entre diversos atores, as arenas decisórias passaram a ser permeadas por um volume maior e mais diverso de interesses. Dessa forma, a ampliação dos processos decisórios e o padrão mais negociado de tomadas de decisões são fundamentais para explicar a mudança de orientação na política fiscal.

É nesse sentido que os autores tomam uma posição em relação ao debate sobre democracia e eficiência econômica. O resultado da mudança de direção na política econômica foi o crescimento do PIB, do Consumo e melhorias na distribuição de renda e, portanto, pode ser relacionado a uma ampliação do processo decisório o que, por sua vez, implica também em uma maior necessidade de *accountability*. Contra argumentando a posição de que o processo decisório macroeconômico deveria ser o mais centralizado possível, sob pena de, em caso contrário, as pressões sociais e os interesses diversos desviem as políticas dos objetivos de estabilidade, os autores afirmam:

Ademais, contrariando ainda a visão convencional, mostrou-se que a consolidação democrática, mesmo sob a forma de presidencialismo de coalizão, que exige negociações continuadas entre uma pluralidade de atores (com partidos no Legislativo e com os governos subnacionais), não foi obstáculo à efetivação das políticas de estabilidade monetária e de ordenamento das contas públicas que lograram sucesso no Brasil dos anos de 1990. Também a regularidade do processo eleitoral tem sido fator fundamental para que os temas do crescimento e de redistribuição de renda passassem a ser incorporados na agenda pública brasileira dos anos 2000 (Loureiro et al, 2011, p.72-73).

Esses trabalhos apontam para a necessidade de se conhecer a burocracia econômica por dentro, tanto em seus aspectos formais, quanto informais. Outro elemento importante é conjugar essas análises com o estudo do perfil dos ocupantes dos cargos

superiores e o impacto desse perfil na condução das políticas macroeconômicas. Nesse ponto, há espaço para uma interlocução entre as duas perspectivas aqui esboçadas, aproximando-se de uma visão “constitutiva” das instituições (Chang & Evans, 1999).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A distância entre as Ciências Econômicas e as Ciências Sociais ainda são enormes. Compreender as lógicas políticas e sociais subjacentes às decisões econômicas é fundamental para desmistificar a pretensa “neutralidade da técnica”, assim como se faz necessária uma Sociologia do Conhecimento Econômico para esclarecer as determinações sócio-históricas da produção científica desse campo. Da mesma maneira, também seria de grande valia uma maior reflexividade na produção de conhecimento em Ciência Política. Muitas vezes a aproximação com a economia acaba por incorporar seus pressupostos velados, de maneira pouco consciente, em suas preocupações com o modelo majoritário de democracia (Loureiro & Abrucio, 2012).

Menos política – assim como proclamado pelos defensores do neoliberalismo (Chang, 2002) - é uma ilusão. Interesses sempre se fazem presentes, mesmo quando não explicitados. Isso não significa que eficiência não seja importante, mas que é possível conjugar pluralidade de interesses – arranjos democráticos mais amplos – com a busca por eficiência (Loureiro & Abrucio, 2012). Arranjos mais negociados ampliam a base informacional e consensual da tomada de decisões, favorecendo respostas acertadas que contarão com a cooperação dos atores. Quanto mais transparentes e institucionalizados esses arranjos, melhor, pois dessa forma garante o fortalecimento da prestação de contas que os governantes e a burocracia pública devem à sociedade em um contexto democrático.

Há uma clara necessidade de se ampliar os estudos empíricos sobre como as decisões econômicas são tomadas no Brasil. Uma agenda de pesquisa nesse sentido ajudará a compreender faces pouco exploradas do presidencialismo de coalizão, possibilitará avanços teóricos (por exemplo, os estudos discutidos nesse trabalho levam a crer que a dualidade clientelismo x insulamento faz pouco sentido) e permitirá discutir com mais precisão as potencialidades da democracia brasileira e os ajustes necessários para elevar sua qualidade.

Nessa perspectiva, precisamos refletir, com uma significativa dose de criatividade, sobre como é possível avançar na democratização das decisões macroeconômicas. Sem dúvida é um tema difícil, dado o poder do mercado financeiro e a forte difusão discursiva que essa é uma área de política extremamente técnica, em que o pior dos mundos é o populismo econômico. Aqui, trata-se de pensar em novas formas institucionais que canalizem interesses diversos da sociedade civil, de maneira a diminuir possíveis unilateralidades pautadas na influência do mercado financeiro. Como enfaticamente argumenta Joseph Stiglitz (2003), decisões macroeconômicas afetam diretamente a vida das pessoas, seu nível de renda, seu nível de consumo e se terão emprego ou ficarão desempregados. Portanto, são

importantes demais, a ponto de não justificar qualquer exclusão dos interesses organizados afetados de suas definições.

## BIBLIOGRAFIA

- Abranches, S. (1988) Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*. Rio de Janeiro: V. 31, n.1.
- Ames, B. (2003) *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Backhouse, R. E. (2007). *História da Economia Mundial*. São Paulo: Estação Liberdade.
- Blanchard, O. (2007). *Macroeconomia*. São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- Chang, H. J. & Evans, P. (2000). *The role of institutions in economic change*. In: Meeting of the "Other Canon" group. Veneza, Italy.
- Chang, H. J. (2002). Rompendo o modelo. Uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. In: Arbix, G.; Comin, A.; Zilbovicius, M. & Abramovay, R. (Orgs.). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Ed. UNESP, EDUSP.
- Chasquetti, D. (2008). *Democracia, Presidencialismo y Partidos Políticos em América Latina: Evaluandola 'Difícil Combinación'*. Montevideú: Universidad de la República.
- Cruz, R. P. (2008). *Carreiras de estado e cargos em comissão no Brasil Pós-64 pela perspectiva teórica de Silberman: a consolidação de uma burocracia do tipo profissional*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Davidson, P. (2003). Resgatando a revolução keynesiana. In: Lima, G. T. & Sicsú, J. (Orgs.). *Macroeconomia do emprego e da renda: Keynes e o Keynesianismo*. Barueri: Manoele.
- De Toni, J. (2013). *Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos*. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília.
- Dezalay, Y. & Garth, B. (2000) A dolarização do conhecimento técnico profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000. *Rev. bras. Ci. Soc.* São Paulo: v.15, n.43, junho.
- Diniz, E. (2001) Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. *São Paulo Perspec.* São Paulo: v.15, n.4, dezembro.
- Dornbusch, R. & Fischer, S. (1982) *Macroeconomia*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil.
- Evans, P. (1985). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Ferrari Filho, F. (1996). "Keynesianos", monetaristas, novos-clássicos e novos-keynesianos: uma crítica pós-keynesiana. Porto Alegre: *Ensaio FEE*, v.17.
- Figueiredo, A. & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Figueiredo, A. & Limongi, F. (2007) Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira. In: Melo, C. & Sáez, M. (Orgs.). *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século XXI*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Hall, P. & Taylor, R. (2003). As Três Versões do Neo-institucionalismo. Rio de Janeiro: *Lua Nova*, n.58.
- Hass, P. (1992). "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organization*. Cambridge: v.46, n.1, winter.
- Hiroi, T. (2013). Governability and Accountability in Brazil: Dilemma of Coalitional Presidentialism. *The Journal of Social Science*, 75.
- Hugon, P. (1984). *História das doutrinas econômicas*. São Paulo: Atlas.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Keynes, John Maynard. (2010) *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Lisboa: Relógio D'Água.
- Limongi, F. & Figueiredo, A. (2005). Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: v.48, n.4.
- Linz, J. (1990) *The Perils of Presidentialism*. *Journal of Democracy*. Baltimore: v.01, n.01, winter.
- Loureiro, M. R. (1997). *Os Economistas no Governo*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Loureiro, M. R. & Abrucio, F. (1999). Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Rev. bras. Ci. Soc.* São Paulo: v.14, n.41, Outubro.
- Loureiro, M. R. & Abrucio, F. (2012). Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. *Rev. Econ. Polit.* São Paulo: v. 32, n. 4, dezembro.
- Loureiro, M. R.; Abrucio, F. & Rosa, C.A. (1998). Radiografia da Alta Burocracia Federal Brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ano 49, n.4.
- Loureiro, M. R.; Santos, F. P. & Gomide, A. (2011). Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. *Rev. bras. Ci. Soc.* São Paulo: v.26, n.76, junho.
- Mainwaring, S. (1990). *Presidentialism, multiparty system and democracy: the difficult equation*. Working Paper #144, Kellogg Institute at the University of Notre Dame.
- Milonakis, D. & Fine, B. (2009). From political economy to economics: method, the social and the historical in the evolution of economic theory. New York: Routledge.
- Melo, M. A. (2004). Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. *Dados*. Rio de Janeiro: v. 47, n.1.
- Moisés, J. Á. (2011). O Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006). In: Moisés, J. Á. (Org.). *O Papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: KAS.
- Myrdal, G. (1959). *Teoría económica y regionssubdesarrolladas*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. C. (1994). *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.
- Olivieri, C. (2007). Política, Burocracia e Redes Sociais: as nomeações para os altos escalões do Banco Central do Brasil. *Rev. Sociol. Polit.* Curitiba: n. 29, novembro.
- Pacheco, R. (2002). *Mudança no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção*. In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa.
- Palermo, V. (2000). Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. *Dados*. Rio de Janeiro: v.43, n.3.
- Peres, P. S. (2008). Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Rev. bras. Ci. Soc.* São Paulo: v.23, n.68, outubro.
- Pinho, D. B. & Vasconcellos, M. A. S. (2003). *Manual de Economia*. São Paulo: Saraiva.
- Praça, S.; Freitas, A. & Hoepers, B. (2012). A rotatividade dos servidores de confiança no Governo Federal brasileiro, 2010-2011. *Novos Estud. – CEBRAP*. São Paulo: n. 94, novembro.
- Praça, S.; Freitas, A. & Hoepers, B. (2011). Research note political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. *Journal of Politics in Latin America*. Hamburg: v.3, n.2.
- Reis, F. W. (1995). Governabilidade, Instituições e Partidos. *Novos Estud. – CEBRAP*. São Paulo: v.41.
- Sachs, J., D. & Larraín, F. (2000). *Macroeconomia em uma economia global*. São Paulo: Pearson Makron Books.
- Stiglitz, J. (2003). *Os exuberantes anos 90: uma nova interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Santos, P. R. (2012). *A Institucionalização da Participação no Governo Lula: um estudo de caso sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Tsebelis, G. (1995). Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartism. *British Journal of Political Science*, 25 (03), pp.289-325.
- Wade, Robert. (1999). *El mercado dirigido: la teoría económica e la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max. (2004). *Ciência e Política: Duas Vocações*. São Paulo: Martin Claret.

<sup>1</sup> O autor gostaria de agradecer aos comentários recebidos dos professores Fernando Limongi e Santiago López Cariboni por ocasião do V Congresso da AUCIP e também aos recebidos, em outras ocasiões, dos professores Mauricio Assumpção Moya, Ronaldo Herrlein Juniore Luciano Durand. Todos, por óbvio, estão isentos sobre qualquer erro ou equívoco encontrados no presente artigo.

<sup>2</sup> Mesmo que uma das principais agendas de pesquisa entre os economistas ortodoxos seja a busca dos micro-fundamentos da macroeconomia, historicamente constituem-se como disciplinas opostas (Milonakis & Fine, 2009, p.268-294).

<sup>3</sup> Para um sintético e instigante panorama da evolução do pensamento macroeconômico pós-revolução keynesiana, ver Ferrari Filho (1996). Consultar, também Blanchard (2007, p. 552-554).

<sup>4</sup> Esse aspecto fica claro no último capítulo da *Teoria Geral*, em que Keynes discute a "socialização do investimento" e a "eutanasia dos rentier". A queda na taxa de juros e a expansão de políticas fiscais com o objetivo de fomentar o investimento e gerar empregos seria uma decisão política, pois implicaria sacrificar o recebimento, pelo setor financeiro, de uma maior parcela do produto.

<sup>5</sup> Sobre o desenvolvimento histórico da econometria e da matemática econômica, consultar o capítulo 11 de Backhouse (2007): "Econometria e Economia Matemática, de 1930 até o presente."



---

<sup>6</sup> Uma terceira vertente que poderia ser explorada seria a da Teoria da Dependência. O interessante dessa perspectiva é elucidar, sob uma perspectiva crítica, as inter-relações entre as dinâmicas políticas e econômicas, internas e externas, com significativa ênfase no papel do poder econômico em conformar as relações sociais. Basicamente, sua preocupação central diz respeito às possibilidades de superação do subdesenvolvimento e à construção de autonomia nacional frente às assimetrias conformadas no sistema internacional. Contudo, especialmente em sua versão marxista, seu olhar excessivamente estrutural perde de vista a dimensão autônoma das disputas políticas. Nesse sentido, é passível das mesmas críticas já realizadas à tradição de economia política em Ciências Econômicas. Vale ressaltar, ainda, que a incorporação de elementos weberianos nas análises de Fernando Henrique Cardoso abre espaço para a superação desse problema, caminho de pesquisa a ser desenvolvido em estudos posteriores.

<sup>7</sup> Para Há-Joon Chang e Peter Evans, dentro das abordagens da Nova Economia Institucional sobre a formação e a mudança institucional, as mais sofisticadas seriam, justamente, aquelas que incorporam os aspectos "culturais" em suas explicações (Chang e Evans, 1999, p.10-18).

<sup>8</sup> Por exemplo, Figueiredo e Limongi (2007, p.163) identificam que a maior parte das Medidas Provisórias versam sobre questões econômicas. Para uma leitura crítica da forma como a governabilidade vinha sendo discutida no período ver Reis (1995) e Diniz (2001).

<sup>9</sup> Mais recentemente, a tese de que o governo negocia a execução de Emendas Parlamentares Individuais no orçamento da União em troca de apoio político foi posta em questão por Limongi e Figueiredo (2005).

<sup>10</sup> Há uma grande semelhança entre esses profissionais que vem de fora, os quais os autores chamam "profissional misto", com o "profissional híbrido" estudado por Olivieri (2007).

<sup>11</sup> Gostaríamos de destacar que a força desse ministério não diz respeito só a um arranjo de poder em um governo específico. Por exemplo, após a crise de 2008, esse órgão assume a frente das políticas anticíclicas, de maneira bastante insulada, inclusive em detrimento de outros espaços voltados a concertação, como o CDES e o CNDI, principalmente durante o primeiro governo de Dilma Rousseff (De Toni, 2013; Santos, 2012).