

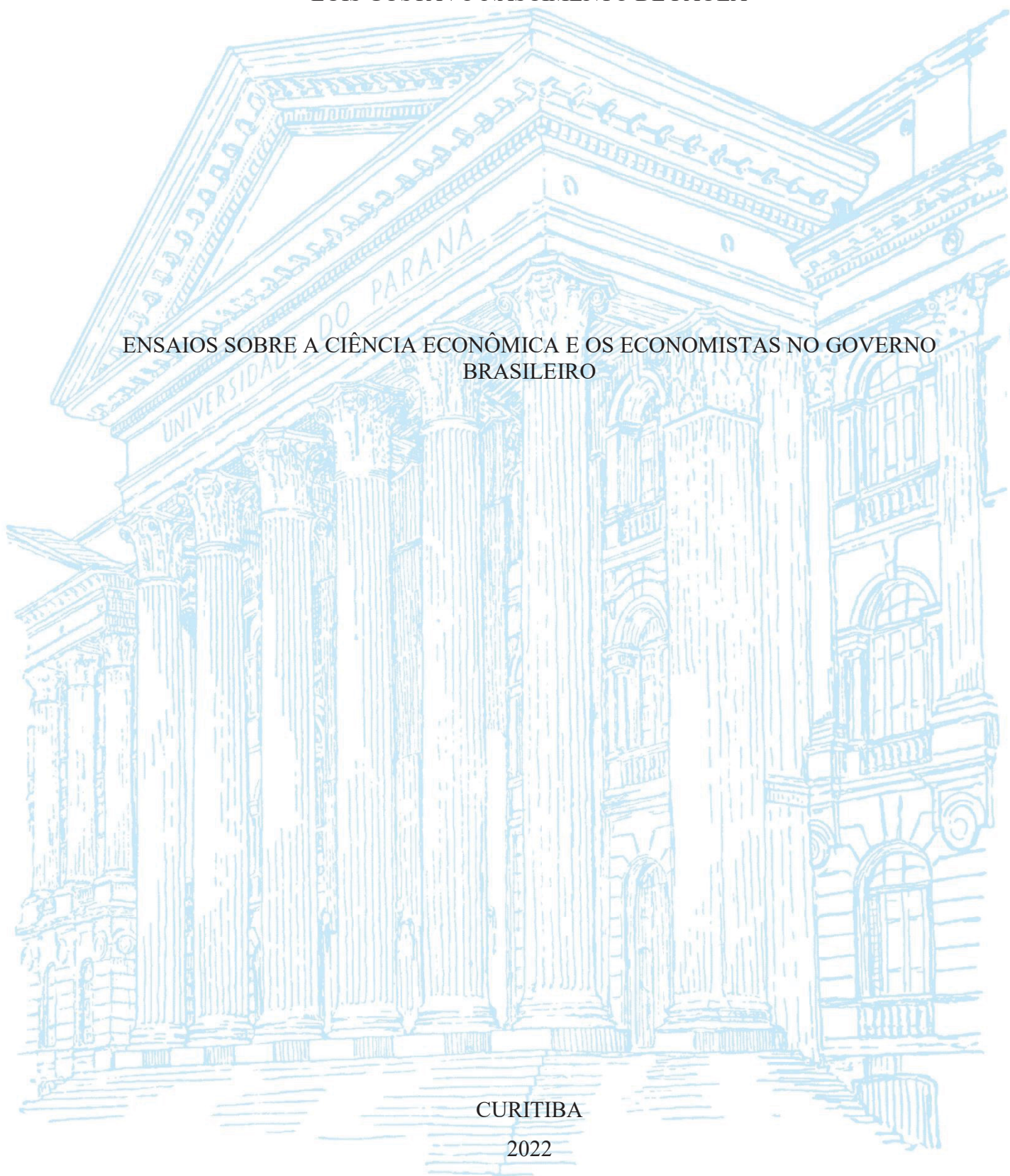
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUIS GUSTAVO NASCIMENTO DE PAULA

ENSAIOS SOBRE A CIÊNCIA ECONÔMICA E OS ECONOMISTAS NO GOVERNO
BRASILEIRO

CURITIBA

2022



LUIS GUSTAVO NASCIMENTO DE PAULA

ENSAIOS SOBRE A CIÊNCIA ECONÔMICA E OS ECONOMISTAS NO GOVERNO
BRASILEIRO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Ribas Cavalieri

CURITIBA

2022

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Paula, Luis Gustavo Nascimento de
Ensaio sobre a ciência econômica e os economistas no
governo brasileiro / Luis Gustavo Nascimento de Paula. – Curitiba,
2022.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de
Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Ribas Cavalieri.

1. Economistas no governo. 2. Políticas públicas.
3. Empresas estatais. 4. Banco Central do Brasil. I. Cavalieri,
Marco Antonio Ribas. II. Universidade Federal do Paraná.
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico.
III. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO - 40001016024P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **LUIS GUSTAVO NASCIMENTO DE PAULA** intitulada: **Ensaio sobre a Ciência Econômica e os Economistas no Governo Brasileiro**, sob orientação do Prof. Dr. MARCO ANTONIO RIBAS CAVALIERI, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 30 de Agosto de 2022.

Assinatura Eletrônica

01/09/2022 10:50:17.0

MARCO ANTONIO RIBAS CAVALIERI

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

01/09/2022 18:41:21.0

DANIELLE CRISTINA GUIZZO ARCHELA

Avaliador Externo (UNIVERSITY OF BRISTOL)

Assinatura Eletrônica

01/09/2022 11:19:34.0

RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI

Avaliador Externo (40001016)

Assinatura Eletrônica

01/09/2022 10:15:41.0

IVAN COLANGELO SALOMÃO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

01/09/2022 12:17:51.0

EDUARDO ANGELI

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Dedico este trabalho à sociedade brasileira,
responsável pelo financiamento de toda a
minha formação acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Raquel e Aldo, por todo o suporte que me fornecem. Ao meu irmão, Alan, por ser meu ponto de apoio e de inspiração.

Aos professores Marco Cavalieri e Danielle Guizzo, pela orientação fornecida ao longo da realização desta pesquisa, por óbvio, mas, principalmente, pelas oportunidades e experiências que me proporcionaram durante esta trajetória acadêmica. Também, aos professores Eduardo Angeli, Ivan Salomão e Rodrigo Horochovski, pela avaliação e pelos comentários feitos durante a defesa desta tese. Por fim, ao professor Felipe Almeida, por ter me acompanhado durante esta caminhada.

Aos amigos de infância, em especial, Alexsandro e Ligia.

Aos amigos do início da fase adulta, Altiellys, Ana Júlia, Christian, Enilson, Eunice, Fernanda, Gabriella (Gabi), Gilberto, Isadora, Lygia, Matheus (Mundim), Mônica e Vinícius (Frota).

Aos colegas e amigos que fiz durante os anos da pós-graduação, Amanda, Auberth, Barbara, Caio, Edson, Ihorana, Ingridhe, Júlio, Larissa, Leonardo (Frota), Lucas (LLL), Lucas, Luiz, Mariana, Maríndia, Victor (Vitinho) e Vitor (Pestana).

Às pessoas que tive a oportunidade de conhecer e de estreitar laços durante o doutorado-sanduíche, Alejandra (Alê), Amanda, Cinthia, Emilson, Fernanda, Franciele, Lucas (Lucão), Márjori, Patricia (Patty), Rubens e Thiago.

À Universidade Federal do Paraná, à Universidade de Bristol e a todos os seus funcionários.

A todos vocês, o meu mais sincero obrigado.

Tem um velho ditado iorubá que diz *Exu matou um pássaro ontem com uma pedra que só jogou hoje.*

Esse ditado é a melhor forma de resumir o que eu tento fazer.

Eu não sinto que eu vim, eu sinto que eu voltei.

E que, de alguma forma, meus sonhos e minhas lutas começaram muito tempo antes da minha chegada.

Documentário *AmarElo – é tudo pra ontem.**

* AmarElo - É tudo pra ontem. Direção: Fred Ouro Preto. Produção de Laboratório Fantasma. Brasil: Netflix, 2020. 123 min. Disponível em <<https://www.netflix.com/title/81306298>>.

RESUMO

A presente tese tem como intuito discutir a notória evolução e presença, além do crescente papel e influência, dos economistas nos governos por meio de uma análise da oferta e da demanda destes profissionais e de seu conhecimento, tendo o Brasil como estudo de caso. A demanda tem como referência a literatura de capacidades estatais e seus estudos sobre como o estado cria um conjunto de instrumentos formais e informais para implementar políticas públicas nos mais variados espaços que alcança. Busca-se demonstrar que o conhecimento em economia se estabeleceu como uma dessas capacidades indispensáveis para a organização dos estados e de seus governos. Por outro lado, a oferta é explicada com referência à sociologia do sistema de profissões do sociólogo norte-americano Andrew Abbott. A discussão apresentada diz respeito ao modo como *expertises* são institucionalizadas em uma sociedade e, em função disso, como práticas profissionais são monopolizadas por determinado grupo social. A tese, para tanto, divide-se em três ensaios. O primeiro desenvolve esse esquema analítico e o aplica a três períodos da história da economia brasileira e dos economistas no governo do país: (i) a emergência de uma burocracia pública na década de 1930; (ii) a criação de centros de pós-graduação em economia na década de 1960, marco da construção de uma comunidade sofisticada de economistas; e (iii) os debates sobre desigualdade e inflação, nas décadas de 1970 e 1980, como definidores do momento em que as condições de oferta desse grupo profissional começam a se estabelecer. O segundo ensaio, por seu turno, direciona a sua atenção à criação e à maturação da autoridade monetária brasileira, o Banco Central do Brasil. Uma tipificação do seu perfil institucional é apresentada, tendo como referência as carreiras profissionais dos seus ex-presidentes, desde sua origem até o ano de 2018. O seu perfil não-homogêneo é analisado com base no esquema conceitual proposto. Por último, o terceiro ensaio explora o campo de públicas e o crescente consenso de que toda política deva se pautar em evidências científicas, dentre as quais, aquelas experimentais e quase-experimentais de avaliação. Nesse contexto, três exercícios são realizados para discutir a difusão dessas técnicas econômicas no interior do estado: (i) uma revisão sistemática da literatura do campo de avaliação, com recorte aos pesquisadores vinculados a instituições brasileiras; (ii) a aplicação de um questionário a esses pesquisadores; e (iii) a aplicação de um questionário a servidores públicos que buscaram qualificação do campo de políticas públicas na Escola Nacional de Administração Pública. O esquema conceitual proposto é utilizado para analisar as razões do baixo uso de técnicas de avaliação no ambiente burocrático brasileiro.

Palavras-chave: Economistas no Governo; Capacidades Estatais; Sistema de Profissões; Banco Central do Brasil; Políticas Públicas Baseadas em Evidências.

ABSTRACT

This dissertation, in three essays, 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 dissertation it is examined an extra type of state capacity, namely, the knowledge in Economic Science. On the other hand, there is a monopoly over this expertise that is exercised by Economists, whose supply is debated according to Andrew Abbott's System of Professions. This framework is built in the first essay. Furthermore, 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 1960s; and (iii) the intense debates about inequality and inflation from the 1970s and 1980s. The second essay addresses the typology of Brazilian Central Bank. The Bank's typology is characterized as balanced due to the non-homogeneous prior career experience of its presidents from 1965 to 2018. Furthermore, the ongoing arrangement of Brazilian bureaucracy and academy enlighten the presence of civil servants as its presidents during the military regime and, from the 1980's, the emergence of presidents whose prior career experience were carried on as researchers and in private financial sector. The third essay explores the wider public policy cycle in the making, that is, how government discuss create, implement, and evaluate policies. The essay focuses on the usage of evidence-based policy studies in Brazilian bureaucracy, namely, the experimental and quasi-experimental methods of evaluation, which are widely used to measure and assess the impact of public policy. Therefore, is applied (i) a systematic review of the Brazilian literature on the field of policy evaluation; (ii) a survey to those experts in this field; and (iii) a survey to civil servants who took qualifications in the many topics of public policy cycle at Brazilian *Escola Nacional de Administração Pública*. That theoretical framework is used to analyze the limited usage of evidence-based policy studies in the Brazilian bureaucratic environment.

Keywords: Public Economists; State Capacities; System of Professions; Brazilian Central Bank; Evidence-based Policies.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Perfil institucional do Banco Central do Brasil.....	50
Gráfico 2: Perfis individuais dos presidentes do Banco Central do Brasil.....	51
Gráfico 3: Familiaridade dos servidores com avaliação de impacto de políticas públicas e com métodos de avaliação, antes dos cursos.....	87
Gráfico 4: Uso de estudos e de métodos de avaliação de impacto de políticas públicas, antes dos cursos	88
Gráfico 5: Uso de métodos de avaliação de impacto de políticas públicas, após o curso	89
Gráfico 6: Frequência com que os servidores públicos realizam atividades especificadas....	108
Gráfico 7: Frequência com que os servidores públicos utilizam diferentes tipos de informação em seus trabalhos.....	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Afiliação institucional dos pesquisadores.....	78
Tabela 2: Quantidade de artigos publicados por periódico	80
Tabela 3: Principais temas de pesquisa do campo de avaliação de impacto	81
Tabela 4: Principais cursos realizados na Escola Nacional de Administração Pública.....	86

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ANPEC	- Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia
BB	- Banco do Brasil
BCB	- Banco Central do Brasil
BC	- Bancos Centrais
BNDE	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAEN	- Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CB	- Custo-benefício
CE	- Custo-efetividade
CEDEPLAR	- Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CEMLA	- Centro de Estudos Monetários Latino-Americanos
CENDEC	- Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CPDOC	- Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
DASP	- Departamento Administrativo do Serviço Público
DSGE	- Modelos Dinâmicos Estocásticos de Equilíbrio Geral
EAESP	- Escola de Administração de Empresas de São Paulo
EBAPE	- Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
EC	- Emenda Constitucional
ENAP	- Escola Nacional de Administração Pública
EPGE	- Escola Brasileira de Economia e Finanças
ESALQ	- Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”
EUA	- Estados Unidos da América
FCEARJ	- Faculdade de Ciências Econômicas e Administração do Rio de Janeiro
FEA	- Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
FEARP	- Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto
FED	- <i>Federal Reserve</i>
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNCE	- Faculdade Nacional de Ciências Econômicas
HOPE	- <i>History of Political Economy</i>

IBREU	- Instituto Brasil-Estados Unidos
IPE	- Instituto de Pesquisa Econômica
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JCR	- <i>Journal of Citation Records</i>
NAEA	- Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
NBER	- <i>National Bureau of Economic Research</i>
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAEG	- Programa de Ação Econômica do Governo
PIMES	- Programa Integrado em Economia e Sociologia
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPBE	- Política Pública Baseada em Evidência
PPs	- Políticas Públicas
PT	- Partido dos Trabalhadores
PUC	- Pontifícia Universidade Católica
RCTs	- <i>Randomized Controlled Trials</i>
SBE	- Sociedade Brasileira de Econometria
SUMOC	- Superintendência da Moeda e do Crédito
UFC	- Universidade Federal do Ceará
UFMG	- Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA	- Universidade Federal do Pará
UFPE	- Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	- Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNB	- Universidade de Brasília
USAID	- <i>United States Agency for International Development</i>
USP	- Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	16
2.	CAPACIDADES ESTATAIS E CONHECIMENTO EM ECONOMIA: MOVIMENTOS DE DEMANDA E OFERTA POR ECONOMISTAS NO BRASIL	19
2.1	INTRODUÇÃO.....	20
2.2	UM ARCABOUÇO DE DEMANDA E OFERTA POR ECONOMISTAS	22
2.2.1	Capacidades estatais e a demanda por economistas	22
2.2.2	A sociologia do sistema de profissões e o campo dos economistas	27
2.3	ECONOMISTAS NO GOVERNO: DA FORMAÇÃO À SUA CONSOLIDAÇÃO	30
2.3.1	O estado brasileiro e a criação de capacidades estatais	31
2.3.2	A academia brasileira, seus laços internacionais e o campo dos economistas	34
2.3.3	A especialização e a monopolização de assuntos nacionais: desigualdade e inflação	37
2.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
3.	A PROFISSIONALIZAÇÃO DO ECONOMISTA E O PERFIL INSTITUCIONAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.....	43
3.1	INTRODUÇÃO.....	44
3.2	TIPIFICAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL: METODOLOGIA	46
3.3	TIPIFICAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL E DE SEUS PRESIDENTES: CAPACIDADES ESTATAIS E CONHECIMENTO EM ECONOMIA	47
3.3.1	A demanda e a oferta por economistas no Brasil	48
3.3.2	A tipificação do Banco Central do Brasil e de seus presidentes	50
3.3.3	As dinâmicas presentes na tipificação do Banco Central do Brasil	53
3.4	O DESENVOLVIMENTO DA EXPERTISE DO BANCO CENTRAL DO BRASIL	58
3.4.1	Burocracia estatal durante o regime militar brasileiro: os funcionários públicos	58
3.4.2	A academia brasileira e os primeiros doutores em economia	59
3.4.3	A redemocratização, o surgimento de novos perfis profissionais e a institucionalização de uma comunidade sofisticada de economistas	61
3.4.4	Anos 2000 e as novas condições de demanda por economistas	62
3.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
4.	CAPACIDADES ANALÍTICAS NA BUROCRACIA BRASILEIRA E TÉCNICAS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	65

4.1	INTRODUÇÃO.....	66
4.2	EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E OS SEUS USOS PELA BUROCRACIA.....	69
4.3	METODOLOGIA: QUESTIONÁRIOS E REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA	71
4.4	A ACADEMIA, O CONHECIMENTO EM ECONOMIA E A BUROCRACIA NACIONAL: O QUE INFORMA AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	75
4.4.1	A produção acadêmica brasileira: instituições, periódicos e temas de interesse.....	77
4.4.2	Características da demanda e da oferta por estudos do campo de políticas públicas baseadas em evidências: a percepção dos especialistas.....	81
4.4.3	O funcionalismo público e suas capacidades analíticas	85
4.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94
	APÊNDICE 01: Questionário enviado aos pesquisadores nacionais do campo de PPBEs....	101
	APÊNDICE 02: Questionário enviado aos funcionários públicos que realizaram qualificações e treinamentos na Escola Nacional de Administração Pública.....	103
	APÊNDICE 03: Gráfico correspondente à pergunta “Relacionada à política pública na qual você trabalha, com que frequência você executa as atividades abaixo relacionadas?”	108
	APÊNDICE 04: Gráfico correspondente à pergunta “Com que frequência você utilizou os tipos de informação listados abaixo para o seu trabalho?”	109

1. INTRODUÇÃO

“Os economistas estão em todos lugares”. Essa afirmação, apresentada pela socióloga Marion Fourcade em seu livro de 2009, *Economists and Societies*, norteia a presente tese e o seu objeto principal de pesquisa: a crescente presença e influência dos economistas nos governos, tomando como recorte espacial o Brasil. Essa constatação se nota na abrangência de áreas que os economistas têm atuado, dos tradicionais campos fiscais, monetários, industriais, enfim, aos espaços que outrora eram vistos como de domínio das outras ciências sociais, como a cultura, a educação, a saúde, a segurança, dentre outros vários exemplos. Não é acidental, portanto, o destaque que os economistas têm obtido na mídia tradicional e nos novos meios de comunicação, como podcasts e plataformas de vídeo, mesmo que o grupo não se defina a partir de uma comunidade homogênea de valores e modos de pensamento.

Esta pesquisa se insere no campo da historiografia econômica e do pensamento econômico, de certo modo, buscando atender às reivindicações do historiador das ideias Bob Coats, cujo trabalho de 1978 já chamava a atenção para a crescente presença de economistas em postos influentes de governos e, em função disso, apontava para esse evento como uma importante área de pesquisa. A partir das referências teóricas utilizadas, também busca dialogar com o “campo de públicas”, isto é, com os analistas de políticas públicas, e com os estudiosos da ciência política e da sociologia. Por último, relaciona-se com a área de metodologia da economia. Neste aspecto, a recente edição do *Journal of Economic Methodology*, de 2021, tem a contribuição de autores como Don Ross e Uskali Mäki, que colocam em discussão, entre outras questões, o contexto que permitiu à ciência econômica ter destaque na formulação e execução de políticas públicas, a autoridade que os economistas adquiriram como seus dirigentes e, mais importante, os custos e os benefícios sociais desse arranjo.

Diante do exposto, a presente tese é dividida em três ensaios independentes, embora conectados por meio do interesse de analisar a presença, a inserção, o prestígio e o exercício de poder pelos economistas e por suas ideias nos governos e na sociedade em geral.

Logo, o primeiro ensaio busca desenvolver o esquema conceitual de demanda e oferta pelos economistas e por sua ciência. Isto é feito com base na literatura de capacidades estatais e na sociologia do sistema de profissões. De maneira sintética, o primeiro grupo busca discutir porque, além de sistematizar como, os estados criam meios para implementar decisões e alcançar determinados fins, como aqueles estabelecidos em agendas de estados ou governos. Nessas capacidades se aglutinam instrumentos formais e informais diversos, para além da própria infraestrutura física de suas instituições, de sorte que ao se direcionar a atenção do estudo à dimensão administrativa e de produção de políticas públicas do estado, as técnicas, os

conhecimentos e as habilidades de sua burocracia se convertem em componentes primordiais de sua estruturação. Assim, ao tomar o conhecimento em economia, de seus conceitos mais básicas aos seus modelos mais complexos, como essencial para a organização dos estados, estabelece-se uma demanda pelo grupo de profissionais que domina essa ciência social.

Essa capacidade analítica, por outro lado, também é explorada a partir dos estudos do sociólogo Andrew Abbott, diante do que desenvolveu em seu livro *The System of Professions*, de 1988. A sociologia das profissões trabalhada pelo autor permite entender como as sociedades institucionalizam *expertises* e, de maneira mais direta, como um grupo profissional monopoliza determinado espaço de atuação. Esse processo ocorre, resumidamente, em função dos seus sistemas de conhecimento abstratos àqueles que não dominam a linguagem e os códigos ali produzidos, disseminados e aplicados em questões de interesse coletivo. Nesse meio, a academia possui papel de destaque por ser uma guardiã do processo de criação de novos diagnósticos, tratamentos e inferências de uma prática social, ou seja, da estrutura cognitiva de uma profissão. A exemplificação clássica desse fenômeno diz respeito ao monopólio que profissionais da saúde possuem sobre as enfermidades que acometem indivíduos. De maneira similar, a sofisticação da ciência econômica estrutura as condições de oferta pelos economistas.

Por último, esse referencial é aplicado a três períodos da história da economia brasileira: (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 de uma comunidade mais sofisticada desse grupo profissional, na década de 1960; e (iii) os debates sobre grandes temas nacionais a partir das décadas de 1970 e 1980, como a desigualdade e a inflação.

No segundo ensaio, esse arcabouço analítico é aplicado à análise da criação e maturação do Banco Central do Brasil, em relação ao qual se constrói uma tipificação de acordo com as carreiras pregressas de seus presidentes, de sua origem até 2018. Reproduz-se, assim, a metodologia e as categoriais individuais do cientista político Christopher Adolph, presentes em seu livro de 2013, *Bankers, bureaucrats, and Central Bank politics*. Essas categorias são compostas por experiências no setor privado financeiro e não financeiro, como funcionários de carreira do estado, como o próprio banco central, além de acadêmicos. Utiliza-se da história da instituição e de seus presidentes para explicar a não-homogeneidade observada em sua categorização, ao longo de diferentes períodos histórico-políticos do país.

O terceiro ensaio direciona a sua atenção ao crescente consenso de que toda política pública deva ser baseada em evidências científicas e, a partir disso, no emergente campo de avaliação de impacto. Especificamente, o objeto de interesse está na área em que se verifica o uso das técnicas desenvolvidas, popularizadas e implementadas pelos economistas, a saber, os

métodos experimentais e quase-experimentais de avaliação. Três exercícios são propostos com o intuito de analisar de que forma e em que medida a burocracia do país é informada pelos estudos da ciência econômica: (i) uma revisão sistemática dessa literatura, com foco no grupo de pesquisadores vinculados a instituições de ensino e pesquisa brasileiras; (ii) a aplicação de um questionário a esses profissionais, com o intuito de apreender as suas interpretações sobre o atual estágio dessa área de estudo no país, bem como de seu uso pelo funcionalismo público; e, por fim, (iii) a aplicação de outro questionário a servidores públicos que buscaram treinamentos na Escola Nacional de Administração Pública, instituição reconhecida por qualificar quadros da burocracia nacional em suas atividades do setor público brasileiro.

A última seção apresenta as considerações finais da tese.

2. CAPACIDADES ESTATAIS E CONHECIMENTO EM ECONOMIA: MOVIMENTOS DE DEMANDA E OFERTA POR ECONOMISTAS NO BRASIL

Resumo: O presente artigo trata da evolução e da presença, além do papel e da influência, dos economistas no governo brasileiro 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 a sociologia do 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 1960; e (iii) os debates sobre grandes temas nacionais, como a desigualdade e a inflação, a partir das décadas de 1970 e 1980.

Palavras-Chave: Capacidades Estatais; Sistema de Profissões; Economistas no 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 type of state capacity, namely, the knowledge in Economic Science. On the other hand, there is a monopoly over this expertise that is exercised by 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 1960s; (iii) and the intense debates about inequality and inflation from the 1970s and 1980s.

Keywords: State Capacities, System of Professions; Public Economists.

2.1 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, raça 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, 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 nos setores público e privado que são particulares, com características e evoluções específicas. Sociólogos, como Marion 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, debruçam-se sobre o caso da influência e da presença dos economistas e de seu conhecimento nas diferentes sociedades. Os primeiros se preocupam, 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 pelo esforço e pela influência do próprio Coats, inúmeros trabalhos surgiram estudando a questão. Contudo, apesar da riqueza desses estudos, 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, ao interagir 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 mais acadêmico, a história da economia, ao dialogar com os estudos de políticas públicas pode servir de reflexão sobre usos, abusos, interações 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

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.

conhecimento em economia passa 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 se deseja 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 1960, 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 se apresenta a aplicação desse esquema para os três momentos citados anteriormente. A última seção apresenta as considerações finais do trabalho.

2.2 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.

2.2.1 Capacidades estatais e 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

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

como estados possuem ou 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

(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 1960. Num momento subsequente, o debate se centrou 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

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, como aquelas voltadas à industrialização de um país, é a construção de uma burocracia técnica qualificada e informada, por meio de princípios meritocráticos e impessoais, numa estrutura hierarquizada, além de algum grau de insulamento a pressões sociais (Cockerham, 2015; 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. Em complemento, ao se tomar o conhecimento como um componente primordial dessas capacidades, tem-se que a burocracia pública deve possuir e/ou desenvolver capacidades analíticas (Koga et al., 2020), isto é, competências técnico-científicas para coletar, organizar, analisar dados e evidências, com o intuito de dar suporte ou mesmo implementar diretamente as decisões coletivas, além de avaliar a cadeia de causalidades das políticas públicas.

Nessa direção, ao se constatar que as políticas econômicas são, possivelmente, aquelas com maior relevância e/ou destaque dentro do universo da ação estatal, por viabilizarem todo o escopo e diretriz das outras políticas, o saber econômico pode ser definido como uma capacidade analítica fundamental para a execução bem sucedida de todas as fases do ciclo de

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).

políticas públicas.⁵ Isto é, dentro do rol de conhecimentos que envolvem a organização de estados e governos de maneira geral, e da administração pública em particular, por certo o conhecimento econômico, teórico e/ou aquele relacionado ao desenvolvimento e aplicação de técnicas empíricas, está entre aqueles de maior relevância para a efetividade da ação do estado. Se estabeleceria, portanto, uma demanda por aqueles que dominam esse conhecimento, uma demanda por economistas, para informar, coordenar e/ou implementar políticas monetárias, fiscais, industriais, de comércio exterior, dentre aquelas consideradas tipicamente econômicas, mas também políticas educacionais, culturais, de saúde, de segurança, de combate à pobreza e à desigualdade, dentre aquelas consideradas de maior amplitude social; ou seja, todas aquelas associadas, para se resgatar a clássica conceituação de Richard Musgrave, às funções alocativa, distributiva e estabilizadora do estado. Tal demanda, em conclusão, constituiria-se numa demanda por um tipo de capacidade estatal.

A historiografia da economia e do pensamento econômico tem se debruçado na descrição do processo de construção de uma burocracia especializada para a produção de políticas e a consequente demanda por aqueles que detinham conhecimento econômico. Cita-se, assim, a edição do *History of Political Economy* (HOPE) de 1981, intitulada *Economists in Government*, na qual é mostrado 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 exigências 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).

A história estadunidense pode ser utilizada como ilustrativa do movimento mencionado. De fato, a presença daqueles profissionais detentores do conhecimento econômico em órgãos governamentais já se fazia perceptível desde antes da Primeira Guerra Mundial, em especial, a partir da ascensão do pensamento velho-institucionalista, cujos principais autores possuíam diálogos com o ambiente político. Nesse sentido, Wesley Mitchell, diretor e um dos fundadores, nos anos 1920, do *National Bureau of Economic Research* (NBER), afirmaria que a economia norte-americana se encontrava em um momento de “rápido desenvolvimento teórico e [de] sua aplicação efetiva”, de sorte que a colaboração entre economistas e governo sinalizava a possibilidade de a disciplina se estabelecer sobre “sólidos fundamentos empíricos” e, ao mesmo tempo, fruto dessa interação, contribuir para a capacidade do estado “estimular a eficiência do

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).

setor privado” (Barber, 1981: 515). Para além, ao se considerar a conjuntura econômica, social e política do país, o crescimento da demanda por economistas ocorre num contexto de centralidade da ideia de “planejamento” mais a pluralidade da academia nos anos 1920 e 1930, que se traduziria na heterogeneidade de grupos presentes na formulação do *New Deal* (Balisciano, 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 na presença crescente de economistas em todas as esferas do governo e, adicionalmente, numa expansão das funções que se esperava que este grupo fosse apto a cumprir – da ação consultiva ao planejamento e formulação das políticas, dado o crescente consenso de que a complexidade dos temas tratados pela administração pública exigiria profissionais com *expertise* técnica (Barber, 1981). Passado o período de guerras, o consenso keynesiano, e o seu posterior embate com os monetaristas, alteraria o modo de se fazer política econômica, mas a presença de economistas e de seu empirismo continua a se estender em departamentos e agências – o Tesouro, a Agricultura, o Comércio, a Defesa, o Trabalho, dentre muitos 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 burocrático mais o uso da própria infraestrutura estatal para capacitação em assuntos econômicos dos seus quadros, via treinamento prático e financiamento de estudos em instituições estrangeiras. Anos mais tarde, o país teria essa infraestrutura consolidada internamente, de modo que quadros do setor público e acadêmico nacional viriam a ocupar posições de destaque no estado e comandariam o debate e a implementação de um conjunto substancial de políticas públicas, especialmente, as políticas econômicas. 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, em outros países da América Latina, com os conhecidos *Chicago Boys*, a exemplo de Argentina, Chile e Uruguai (Centeno e Silva, 1998; Silva, 1991; Biglaiser, 2002).

Todos esses processos brevemente 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.

2.2.2 A sociologia do sistema de profissões e o campo dos 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 algum setor. A despeito de esses arranjos se estruturarem ora de maneira isolada, ora em conjunto, tendo suas precedências temporais se alternando 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. Nesse sentido,

a extensão de conselhos de classe, como se nota em relação à prática dos advogados, engenheiros e agrônomos, médicos e enfermeiros, arquitetos e urbanistas, para se mencionar as agremiações de alguns ramos de atuação, revela que a proteção de seus respectivos espaços se sustenta na exclusividade técnica que detêm e que, conseqüentemente, impõem à sociedade. E, por óbvio, os níveis de abstração “ótimos” de cada profissão dependem do contexto histórico e social no qual se estrutura um “ecossistema” de profissões – o espaço no qual elas competem pelo direito e legitimidade sobre trabalhos. Por fim, nesse contexto histórico e social também é relevante a relação entre as profissões e os públicos demandantes de seus serviços, que ocorre via sistema legal, opinião pública, disposição hierárquica da própria profissão, dentre uma gama de outros arranjos sociais que 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 dos *lócus* de produção de conhecimento acadêmico das sociedades, manifesta-se 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, 1996; 1997; Fernández e Suprinyak, 2018; Boianovsky, 2021) e, conseqüentemente, ilustram como o conhecimento acadêmico determina a oferta de economistas no país.⁶

⁶ Esse debate é aprofundado no trabalho de Teixeira (1984), ao analisar a origem da SBE, e do seu I Encontro Brasileiro de Econometria, em 1979, compartilhando do mesmo espaço físico que a ANPEC. De fato, a origem da associação se deu a partir de discussões na ANPEC, em seu VI Encontro Nacional de Economia, 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

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 morais coletivas 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 – sobrepõem-se 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 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.⁷ 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 – como as discursivas – para estabelecer novos valores culturais.⁸ 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.

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*.⁹ Essa

encontros contaram com a presença de economistas como Franco Modigliani. A Revista Brasileira de Econometria, da instituição, seria criada em 1981.

⁷ Esse movimento, por vezes sintetizado em torno do conceito de “imperialismo econômico” (Lazear, 2000; Fine, 2002), simboliza a busca por prerrogativas exclusivas de ação, pelos economistas, na quase totalidade do espaço e debate público. Mensurado por Fourcard, Ollion e Algan (2015) e Angrist et al. (2017), o conceito permite observar que 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.

⁸ 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). Cabe ainda destacar que há disputas internas à própria ciência econômica, como a apresentada pela heterodoxia econômica. Para uma discussão desse processo no espaço brasileiro, e sua relação com a criação da ANPEC, ver (Fernandez e Suprinyak, 2019).

⁹ Boianovsky (2021) desenvolve este argumento ao tomar como objeto de análise as pandemias da Gripe Espanhola e do Coronavírus, respectivamente, iniciadas em 1918 e 2020, para analisar a formação da comunidade de economistas 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).

nova configuração da economia mundial resultou em espaços jurisdicionais globais para profissões como a economia, embora não restrita a esse campo.¹⁰ 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;¹¹ (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.

2.3 ECONOMISTAS NO GOVERNO: DA FORMAÇÃO À SUA CONSOLIDAÇÃO

A seguir, busca-se mostrar a interação entre os movimentos de demanda pelos economistas, daqueles que dominam a capacidade analítica correspondente ao conhecimento econômico, e a construção das condições de oferta desse grupo profissional, do espaço jurisdicional do economista, com base em elementos presentes na historiografia econômica e do pensamento econômico brasileiro. Em particular, a partir de três momentos da história política e econômica do país, quais sejam, a construção da burocracia pública nos anos 1930, a construção de uma sofisticada comunidade de economistas na década de 1960, e a monopolização por economistas dos debates sobre desigualdade e inflação a partir das décadas de 1970 e 1980, almeja-se mostrar que o arcabouço teórico apresentado pode contribuir para a análise do papel e da influência dos economistas no governo.

A despeito de um impulso inicial dado pelo estado brasileiro a esse processo, como se argumentará, a relação entre governo-burocracia-conhecimento-academia faz com que os movimentos de demanda e oferta por economistas ocorram, em certa medida, simultaneamente. Quer-se dizer, na política de reforma administrativa do setor público no governo de Getúlio Vargas se aponta a origem dos esforços para criação de capacidades estatais e mais, que isso, a criação de capacidades analíticas pelos burocratas, particularmente, em relação ao conhecimento de economia. Seria a partir desse estímulo que as condições para a formatação de uma comunidade de economistas se estabeleceriam, isto é, os espaços para a diagnóstico,

¹⁰ Em relação ao direito, por exemplo, ver Heyvaert (2017) e Altwicker (2018).

¹¹ 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.

tratamento e inferência de problemas com tons econômicos passariam a ser monopolizados, pouco a pouco, pelos economistas. Alguns anos à frente, a percepção coletiva de que a média do grupo de economistas brasileiros não dispunha de capacidade suficiente para acessar e aplicar o conhecimento técnico-científico de fronteira aos problemas nacionais, dada as demandas crescentes impostas ao estado, traduz-se em ações para fortalecer a pesquisa acadêmica no país e, ao mesmo tempo, estruturar os espaços de qualificação de novos economistas. O resultado desses esforços seria notado na elevada especialização e tecnicidade de participantes dos debates sobre políticas de combate à desigualdade e à inflação a partir do regime militar brasileiro, tanto entre os membros da alta tecnocracia federal, quanto entre aqueles posicionados em cargos universitários e em institutos de pesquisa, de sorte que, pode-se afirmar, a ausência de formação econômica seria um impeditivo à participação na discussão e na proposição de soluções para essas problemáticas econômicas.

2.3.1 O estado brasileiro e a criação de capacidades estatais

Como mencionado anteriormente, o estado brasileiro foi o agente responsável pela criação de sua burocracia, de outro modo, de suas capacidades estatais. Os anos 1930 marcaram o período a partir do qual o estado iniciou um conjunto de políticas cuja finalidade principal foi a industrialização do país (Fonseca, 2003). Como efeito, a exigência por profissionais com qualificações condizentes à multiplicidade das novas ações públicas se chocou com a ausência de uma estrutura orgânica de provisão desses quadros, padrão expectável ao se observar que o estado brasileiro possuía infraestrutura rudimentar e pouca permeabilidade ao território nacional. Um conjunto de instrumentos formais e informais, portanto, foram mobilizados para munir a burocracia com capacidades de apoiar decisões, além de implementar políticas de forma efetiva e eficiente. Merece atenção, por isso, o trabalho do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938, fruto da reforma administrativa do setor público empreendida a partir de 1935. Nos relatos de Luiz Simão Lopes (2003: 16), seu primeiro presidente, está o destaque para a atuação desse departamento em estruturar o serviço público nacional a partir de princípios burocráticos como o mérito e a impessoalidade, a exemplo da institucionalização de concursos, segundo o qual passaram pelo órgão, durante a sua gestão, “mais de 200 mil candidatos”. Além disso, as funções que o órgão cumpria, dentre as quais, a execução orçamentária da União, teria relevância na formação do campo dos economistas, conforme Loureiro (1997: 24), por se caracterizar como espaço de decisões técnicas e, em adição, como “escola prática de formação econômica”, em conjunto a outras agências de pesquisa e gestão econômica do governo.

É relevante destacar que, nesse contexto, a produção e reprodução do conhecimento econômico era conduzida por engenheiros e advogados, cujas disciplinas possuíam maior prestígio social e, em relação as quais, a economia estava presente apenas marginalmente; ou por diplomatas autodidatas, cuja especialização em temas econômicos era decorrente de suas vivências práticas em órgãos e comissões econômicas (Klüger, 2017: 103). Como presente no trabalho de Boianovsky (2021), até aquele momento não se tinha constituído no país uma comunidade de economistas, a despeito da notoriedade pública alcançada por nomes como Eugênio Gudín e Roberto Simonsen.¹² Ademais, nesse período, os anos 1930, os cursos de economia recém se institucionalizavam como uma disciplina autônoma de suas concorrentes das ciências sociais (Saes e Cytrynowicz, 2000: 43; Loureiro, 1997: 34; Klüger, 2017: 100-101), de sorte que o impacto quantitativo e qualitativo na formação de novos profissionais não foi imediata. Logo, torna-se verossímil que os quadros do funcionalismo público, isto é, técnicos cuja formação se dava majoritariamente em engenharia ou direito, fossem capacitados em assuntos econômicos via treinamento *on the job*, isto é, dentro da própria infraestrutura do estado. Para além desse treinamento prático, é relevante o fato de que parte da burocracia recebeu a oportunidade de obter uma qualificação adicional em instituições de ensino estrangeiras, como se observa a partir de outra citação de Luiz Simão Lopes:

O DASP chegou a ter gente muito boa, porque eu consegui do dr. Getúlio Vargas, facilmente, uma lei que eu podia mandar 200 funcionários do serviço público brasileiro, por ano, para cursos nos Estados Unidos ou na Europa. [...]. Mas no DASP eu tinha um curso de administração que tinha 8 mil alunos, para quem não podia ir para o estrangeiro. (Lopes, 2003: 20; 57)

O estado carecia de instrumentos técnico-administrativos para atuar de maneira efetiva nas novas áreas de políticas públicas que passou a se envolver e, diante da percepção de sua ausência, a construiu de maneira endógena. Para além do DASP, também foram relevantes a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), o Banco do Brasil (BB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE); uma listagem de agências governamentais que possibilitaram estas escolas práticas de

¹² Eugênio Gudín e Roberto Simonsen estão posicionados entre os pensadores econômicos de maior influência da primeira metade do século XX no Brasil. Ambos possuíam formação acadêmica em engenharia civil, respectivamente, na Escola Politécnica do Rio de Janeiro e na Escola Politécnica de São Paulo, e suas qualificações em assuntos econômicos, cada um a seu modo, foram construídas, em grande medida, de forma autodidata. Uma discussão sobre as influências nacionais e internacionais no pensamento dos autores pode ser encontrada em Cavalieri e Curado (2016) e Faria et al. (2020).

formação de “técnicos-economistas” é apresentada em Loureiro (1997: 29-31). Nesse sentido, nota-se, por exemplo, que o quadro de funcionários da Sumoc, cuja capacidade analítica se dava na área de política monetária, era recrutado do Departamento de Estatística e Estudos Econômicos do BB, setor que, dentre as suas funções, tinha a atividade de assessoria econômica ao Ministério da Fazenda. Sem amenizar o fato que o futuro Banco Central do Brasil (BCB) herdaria toda a infraestrutura da Sumoc, incluída a de pessoal, a magnitude do BB, em termos de criação de capacidades de implementação de políticas monetárias, é notada no relato de Casimiro Ribeiro, nome influente na institucionalização da autoridade monetária brasileira:

Implantação quer dizer transferência efetiva de recursos, de instrumentos, de instalações, de funções e até de funcionários do Banco do Brasil para o Banco Central. Porque nós não poderíamos esperar que o Banco Central contratasse gente para todos os níveis, com experiência bancária, por meio de concurso. [...]. Porque na parte de formulação de política, era preciso apenas ter gente competente academicamente e com vivência de problemas no Conselho Monetário, não é? Mas na parte operacional, era preciso ter gente que entendesse do assunto. E não só de assuntos bancários, mas de assuntos de especialização de banco central. Isso, o Banco do Brasil tinha. (Ribeiro, 1989: 44)

Em nota conclusiva, é importante destacar que um fluxo internacional de *expertises* já se fazia presente nesse período, embora em menor escala que aquela observada a partir do momento posterior à Segunda Guerra Mundial, e foi significativo para a formação dos “primeiros especialistas em economia” do Brasil (Klüger, 2017: 97), a partir do contato que desenvolviam com ambientes de pesquisa e estudo norte-americanos e europeus. Fruto desse processo é o próprio Casimiro Ribeiro, dentre outros contemporâneos, cuja qualificação profissional ocorreu a partir de sua experiência como funcionário do BB, em especializações na *London School of Economics* e estágio no Banco da Inglaterra. Assim sendo, deve-se pontuar que este contato ocorria de maneira complementar e porque estes profissionais estiveram no setor público, ao qual regressavam após obterem qualquer qualificação ali não disponível no momento. De outro modo, com o passar dos anos, a criação de capacidades analíticas para a administração pública, como o conhecimento sobre o funcionamento da moeda e crédito, além de uma infinidade de outras especialidades econômicas, desenvolve-se da maneira estritamente endógena para uma dinâmica que permeava a carreira no setor público, a qualificação em universidades e instituições estrangeiras, e o retorno ao setor público.

2.3.2 A academia brasileira, seus laços internacionais e o campo dos economistas

Se no momento anterior se deu destaque ao papel do estado brasileiro como origem e *locus* da formação de capacidades estatais no país, agora a atenção se volta para a consolidação do campo profissional dos economistas. Ganha centralidade, desse modo, o progressivo desenvolvimento da academia nacional, que possibilitaria, anos mais tarde, que o espaço jurisdicional dos economistas se estabelecesse. Como discutido a partir da sociologia do sistema de profissões de Andrew Abbott, parte fundamental do domínio de uma área de atuação por uma profissão está no apoio que esta tem da academia. É principalmente nela que se elaboram e formalizam sistemas técnicos, teóricos, metodológicos, conceituais, enfim, as características que permitem que os sistemas de conhecimento, inclusive o econômico, sejam transcritos de maneira abstrata às parcelas sociais que não obtiveram treinamento nas disciplinas correspondentes. Também, a academia confere legitimidade àqueles que se dispõem a integrar o debate público, aspecto que será notado, em especial, a partir do regime militar. Por último, a academia é o espaço de treinamento de novos quadros, o local em que modos de pensamento, como a lógica dedutiva e principiológica aplicada aos problemas econômicos, são consolidados e difundidos. Dessa forma, a análise proposta é importante pois o conhecimento econômico se dissemina, principalmente, a partir de especialistas treinados na academia, de instituições de ensino e pesquisa, para o seu uso e aplicação por burocratas e governos.

Como antecipado, a regulamentação do curso de bacharel em economia ocorreria apenas em 1931. Ainda sob o título de “administração e finanças”, não havia uma especificação clara do campo de atuação do profissional formado na área, de sorte que o seu *status* universitário, igual aquele já existente para o direito, engenharia civil e medicina, e como área isolada da contabilidade e outras disciplinas das ciências sociais, ocorreria apenas em 1945 (Saes e Cytrynowicz, 2000; Klüger, 2017). É nesse ambiente que a criação de instituições como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 1944, e a Faculdade Nacional de Ciências Econômicas (FNCE),¹³ em 1945, surgem também com a missão de “modernizar a administração pública” do Brasil (Klüger, 2017: 113), através da própria formação em economia, mas também em administração pública; nomes como Eugênio Gudim e Octávio Gouvêa de Bulhões estiveram envolvidos na criação dessas instituições e também foram seus professores. Adicionalmente, a criação de conselhos de classe e a regulamentação da profissão ocorreriam apenas em 1951; e os cursos de pós-graduação em economia seriam criados na década de 1960.¹⁴

¹³ Atual Universidade Federal do Rio de Janeiro.

¹⁴ Em 1965 seria estabelecida a diferenciação, no sistema de ensino nacional, entre os cursos de pós-graduação a níveis de mestrado e doutorado de cursos de especialização voltados a formação profissional complementar

O nível incipiente da academia brasileira seria apontado como a razão de, ainda na década de 1960, ser baixo o número de profissionais qualificados e capazes de tratar da crescente complexidade existente na administração pública do país. De outro modo, o conhecimento em economia não estava entre o rol de recursos e instrumentos que o estado dispunha para implementar a abrangência de sua agenda de políticas públicas. Disso resulta o conhecido Encontro de Itaipava, em 1966, que teve como objetivo discutir o estado do ensino de economia no país e, como conclusão, a intenção de modernizá-lo. Dentre as ações implementadas, a partir de então, estiveram a criação de centros de pós-graduação, com currículos e critérios de seleção padronizados, com referência a instituições de ensino e pesquisa norte-americanas, como a *American Economic Association*; a criação da ANPEC, em 1973, e a oficialização de um novo espaço para conferências acadêmicas no país; e, principalmente, a constituição de redes de relacionamentos internacionais que permitiram parcerias no campo da pesquisa e, também, financiamento de doutoramentos de estudantes brasileiros no exterior, tendo como fim suas futuras realocações em instituições de ensino e pesquisa brasileiras (Haddad, 1981; Loureiro, 1997; Klüger, 2017; Fernandez e Suprinyak, 2018).

Para ser mais preciso, a constituição de redes de relacionamentos internacionais foi mais abrangente e incluiria a recepção de pesquisadores estrangeiros, por exemplo, aos recentes Instituto de Pesquisa Econômica (IPE), da Faculdade de Economia Aplicada da Universidade de São Paulo (FEA-USP), e Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE) da FGV do Rio de Janeiro, cujas atividades se iniciaram em 1964 e 1965, respectivamente. Dentre as principais redes estiveram aquelas desenvolvidas com o suporte da Fundação Ford, da Fundação Rockefeller, da *United States Agency for International Development* (USAID) e a da Universidade de Vanderbilt, entre os anos 1964 e 1974. No que diz respeito a formação de programas de pós-graduação, a estratégia inicial focalizada na criação de um número restrito de “centros de excelência” em centros políticos e econômicos, como os casos do IPE e da EPGE, foi remodelada diante da percepção da heterogeneidade regional brasileira. O consequente redirecionamento de recursos associados resultaria na construção de programas fora do eixo Rio de Janeiro-São Paulo, como nos casos do Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste na Universidade Federal do Ceará (CAEN-UFC), do Programa Integrado em Economia e Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco (PIMES-UFPE), do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas

(Fernandez e Suprinyak, 2018: 317); em 1968, uma reforma no sistema universitário implementou, dentre outros, programas de graduação e pós-graduação em diversas áreas de ensino e, além disso, substituiu o sistema de cátedras pelo de departamento nas universidades brasileiras (Loureiro, 1994: 35; 1996: 187).

Gerais (CEDEPLAR-UFMG), e do Núcleo Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA -UFPA) (Klüger, 2017; Fernandez e Suprinyak, 2018).

É relevante chamar a atenção para o contexto político e social marcado pela ditadura militar brasileira, que institucionalizou a autoridade dos economistas, os posicionando como elites dirigentes no funcionalismo público. Como bem desenvolvido por Haddad (1981) e Loureiro (1996; 1997), as instituições e planos tipicamente econômicos criados no período, como vistos no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), no período do Milagre Econômico e nas políticas aplicadas no ciclo econômico subsequente, somadas a uma coesão interna típica de regimes militares, levou economistas de carreira das instituições públicas a obterem prestígio com a estrutura social e política brasileira, permitindo-lhes compor o alto escalão da burocracia do estado. Logo, também é evidência o poder político e burocrático conferido àqueles que dominavam as especificidades da técnica econômica, progressivamente mais abstrata às outras camadas da população brasileira.

Como síntese, num momento anterior, a passagem pela academia ocorria em função da participação do burocrata no setor público e era restrita a uma qualificação profissional de curta duração, tanto para aqueles que se especializavam na embrionária academia nacional, quanto para aqueles que obtinham experiência na academia estrangeira ou em cursos e visitas técnicas oferecidos por órgãos nacionais e internacionais, dentre os quais estavam o Banco Mundial, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o *Federal Reserve* (Fed) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Neste novo momento, no entanto, e referenciando Loureiro (1997: 67), o “envio sistemático [...] de professores e estudantes brasileiros para doutoramento no exterior, especialmente nos Estados Unidos”, permitiu uma nova dinâmica para a relação de oferta e demanda por economistas. Isto é, as capacidades analíticas relacionadas ao domínio do conhecimento econômico passam a ser criadas internamente, à medida que esses professores e estudantes retornavam ao país e ocupavam as crescentes cadeiras de ciência econômica nas instituições de ensino e pesquisa brasileiras.¹⁵ Adicionalmente, a *expertise* econômica passa a ter como fundamento de legitimação social o percurso de realização de disciplinas, elaboração de teses de doutoramento e de colaborações em pesquisas acadêmicas, finalizando na titulação de doutor em economia.

¹⁵ 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 (1996; 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).

2.3.3 A especialização e a monopolização de assuntos nacionais: desigualdade e inflação

A interação governo-burocracia-conhecimento-academia passa a ocorrer de maneira orgânica, ao contrário do observado nos períodos anteriores. É importante complementar essa história, no entanto, com a evolução das ideias e dos métodos econômicos, em especial, a partir da segunda metade do século XX. Nesse tópico, é notório o elevado grau de formalização que a ciência econômica obteve ao longo dos anos, daquele presente nos artigos e livros de microeconomia ao surgimento da econometria moderna, cuja sofisticação se baseia no uso de fundamentos estatísticos rigorosos. Esse processo não se limitou aos temas tipicamente econômicos, como o comportamento do consumidor e da firma, os fundamentos macroeconômicos que deveriam amparar a organização do estado, mas alcançou a demografia, a discriminação, a educação, a saúde, a família, e, dentre vários outros, até mesmo a religião (Lazear, 2000). O que se infere ao analisar a história da econometria e dos métodos de avaliação de impacto, como a presente nos trabalhos de Imbens e Wooldridge (2008) e Heckman (2010), notórios especialistas do campo, é que a valorização do uso de dados e evidências na elaboração de políticas públicas, a sofisticação metodológica e a própria essência dedutiva, possibilitou a ascensão dos economistas ao posto de grandes influenciadores da organização social. Mais que isso, a produção desse conhecimento é capitaneada por instituições de ensino e pesquisa localizados em centros políticos e econômicos, ao passo que a sua reprodução ocorre via instituições, organismos e periódicos com permeabilidade internacional. Essa história é relevante pois a academia brasileira se estruturou, em grande medida, mimetizando a infraestrutura desses centros, de modo que a formatação do espaço dos economistas no país sinaliza a transformação dessa ciência em uma tecnologia de poder político e burocrático não restrito a espaços nacionais.

Os contextos social, político e econômico brasileiro da década de 1970 em diante também explicam a emergência e o interesse coletivo por tópicos econômicos. Mesmo sem o intuito de apresentar um debate exaustivo sobre esses contextos, cabe resgatar que a natureza do regime militar garantia um insulamento às suas “elites dirigentes”, conforme Loureiro (1997), para tomar decisões sobre os caminhos da economia nacional de maneira relativamente independente de pressões sociais.¹⁶ Não obstante, as contradições do período resultariam em

¹⁶ Para ser mais preciso, segundo Loureiro (1997: 96), mesmo a redemocratização não alteraria significativamente o insulamento que as equipes econômicas possuíam ao tomar suas decisões sobre políticas econômicas. Para exemplificar tal ponto, a autora resgata trecho dos bastidores da criação do Plano Cruzado, segundo o qual “[...] depois de meses de preparação sigilosa e em meio a questões técnicas [...] os autores do Plano Cruzado deram-se conta, às vésperas do seu lançamento, que precisariam comunicar as decisões ao presidente do PMDB, garantido seu apoio político.”

questionamentos a esses caminhos, desde a consistência do elevado nível de desigualdade a despeito dos também elevados níveis de crescimento vistos durante o regime militar, até a emergência da problemática inflacionária na década de 1980 e sua persistência até a década de 1990. O que se busca apresentar, no entanto, é que essas discussões ocorreram sobre uma base inteiramente sofisticada, entre os tecnocratas do governo e as instituições de ensino e pesquisa. Toma-se essa particularidade para afirmar que a mobilização da série de instrumentos antes mencionados, tanto pelo estado, quanto por instituições ou distintos agentes sociais, resultou num crescente refinamento dos debates sobre políticas econômicas. Isto é, as características da pesquisa científica, de diagnóstico, tratamento e inferência de problemas sociais, alcançaram complexidade tal que apenas especialistas em questões monetárias, fiscais, cambiais, enfim, possuíam legitimidade para questionar e interferir nos rumos do país; de outro modo, houve a monopolização desse espaço de atuação por economistas. Por outro lado, o alto escalão da burocracia pública era composto por especialistas treinados na academia, internacional e nacional; em outras palavras, a capacidade de acessar e aplicar o conhecimento da ciência econômica, em seu caráter técnico-científico, estava presente na estrutura estatal.

A “controvérsia” da distribuição de renda, na década de 1970, é considerada a mais relevante de todo o período militar, conforme Andrada e Boianovsky (2020: 76) e Boianovsky (2021: 15), e ilustra o debate em questão. As manifestações críticas ao próprio regime, em geral, e às suas políticas econômicas, em particular, contaram com a participação de pesquisadores norte-americanos e britânicos, de organizações internacionais e, ainda, da comunidade de economistas brasileiros formados nos recentes programas de pós-graduação nacionais ou que obtiveram as suas titulações em universidades estrangeiras. Os estudos de Albert Fishlow, Rodolfo Hoffmann e João Duarte, por exemplo, entre os mais conhecidos, vinculariam o aumento da desigualdade às políticas de compressão salarial e estímulos fiscais dados a projetos capital-intensivos e de bens de consumo duráveis. Em resposta a esse movimento, e com o fim de fornecer justificativa científica para a sustentação do regime, o alto escalão da tecnocracia federal foi envolvido no debate. Neste espaço estiveram Delfim Netto, Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen, entre outros com notável saber acadêmico. Outro que também merece destaque é Carlos Geraldo Langoni, PhD em Economia pela Universidade de Chicago, em 1970, e professor da USP quando convidado a apresentar um comentário sobre o trabalho de Fishlow e, posteriormente, a conduzir uma pesquisa sobre o tópico com financiamento do então Ministério da Fazenda.¹⁷ Como o próprio afirmaria, “[o] governo percebeu que era necessário

¹⁷ Carlos Langoni foi o primeiro brasileiro a obter o título de doutor pela Universidade de Chicago e, em seu retorno ao Brasil, foi relevante na estruturação dos programas de pós-graduação da USP e da EPGE, aos “moldes

haver um contra-ataque acadêmico [...]” (Langoni, 2019: 52), porquanto viria a acreditar possuir o melhor “argumento ao demonstrar *econometricamente* que o aumento da desigualdade era resultante de efeitos de mercado diante dos níveis de crescimento econômico sob escassez de mão de obra qualificada” (Boianovsky, 2021: 15, grifo nosso).

Na própria atenção internacional obtida pela questão, como de pesquisadores vinculados ao próprio Banco Mundial, pode-se conjecturar que de igual magnitude às preocupações teóricas de desenvolvimento econômico, isto é, de como disseminar os frutos do crescimento a várias camadas da sociedade, esteve o prestígio associado ao sofisticado embasamento empírico das pesquisas apresentadas.¹⁸ Na arena nacional, por seu turno, essa sofisticação permitia que os economistas fossem percebidos como puros tecnocratas, isto é, pessoas “que não estavam diretamente desafiando a legitimidade do regime ditatorial, mas lidando com procedimentos econométricos, índice de Gini, curva de Lorenz, etc., mesmo que criticamente” (Boianovsky, 2020: 78). Adicionalmente, as restrições existentes a livre circulação de ideias, em conjunto ao limitado poder de interferência de grupos externos ao governo, mesmo que diretamente afetados e/ou interessados pela questão distributiva, transformou a discussão em um “debate privado entre especialistas em economia” (Boianovsky, 2020: 77), tanto em meios públicos, como a mídia tradicional, quanto em espaços acadêmicos, como aquele propiciado por congressos e periódicos científicos.

Tão sofisticado quanto o debate sobre distribuição de renda, foi aquele associado às origens, às consequências e às soluções para o controle da inflação nacional, desde a proposição inercial aos modelos do novo consenso macroeconômico. Como exposto pela tese de Carvalho (2015), as origens dos estudos sobre indexação, e a possibilidade desta se traduzir em descontrole inflacionário, encontram-se no período posterior a Segunda Guerra. Por um lado, as análises sobre crescimento e distribuição conduzidos por economistas como Nicholas Kaldor e Michal Kalecki influenciariam a leitura cepalina da inflação estrutural latino-americana. Por outro, Milton Friedman lideraria os monetaristas na crítica à confiança keynesiana de uso de políticas econômicas, com destaque à fiscal, para alcançar o pleno emprego salvo de consequências inflacionárias, vertente que se estabeleceria após o fenômeno da estagflação de meados da década de 1970 em conjunto com a fundamentação teórica fornecida pela Crítica de

das universidades norte-americanas, evidentemente, com muita influência de Chicago” (Langoni, 2018: 74). É a partir seu trabalho como pesquisador que constrói relações com Delfim Netto e se insere na referida discussão. Em 1980 viria a ocupar o cargo de presidente do BCB, a convite de Octávio Gouvêia de Bulhões.

¹⁸ É digno de nota a realização de Censos Demográficos, nos anos 1960 e 1970, pelo governo brasileiro. É a partir dos dados econômicos e sociais ali presentes que Albert Fishlow, Carlos Langoni, Edmar Bacha, João Duarte, Pedro Malan, Rodolfo Hoffmann, dentre outros nomes relevantes, propuseram suas análises sobre a desigualdade de renda do período.

Robert Lucas das expectativas racionais.¹⁹ Em relação ao contexto brasileiro, a partir dos anos 1980, a despeito de diferentes interpretações do “paradigma da inflação inercial” (ver cap. 05 de Carvalho, 2015), a atenção dada aos tópicos de conflito distributivo e de fenômenos históricos e sociais é, gradualmente, redirecionada ao estudo dos mecanismos de propagação da inflação, com base em sólidos fundamentos estatísticos.

Nesse espaço, os economistas vinculados a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) obtiveram notoriedade, dentre os quais, André Lara Resende, Armínio Fraga, Edmar Bacha, Francisco Lopes, Gustavo Franco, Pedro Malan, Pêrsio Arida. Não somente, pode-se também fazer menção a pesquisadores como Bresser Pereira e Yoshiaki Nakano, vinculados à Escola de Administração de Empresas da FGV de São Paulo (EAESP-FGV). A menção a esses poucos especialistas é feita apenas para apontar que este campo profissional esteve em posições relevantes do governo, ocupando cargos de diretores, secretários, ministros ou presidentes de órgãos como IBGE, IPEA, BNDES, BCB, além dos Ministérios do Planejamento e Fazenda. Mais importante, eles foram responsáveis pela implementação das políticas monetárias do país, do Plano Cruzado aos “choques heterodoxos” e à construção do Plano Real. Embora não se tenha a pretensão de apresentar as especificidades dos modelos que ampararam essas políticas, cabe mencionar a história de insucesso dos primeiros planos em conjunto ao desenvolvimento e difusão da mencionada nova síntese macroeconômica, bem sucedida na tarefa de fornecer consistência empírica e metodológica à essa vertente pautada em fundamentos microeconômicos. O conjunto de políticas exitosas no combate à problemática inflacionária brasileira, bem como aquelas que vieram para lhe complementar, como o Regime de Metas para Inflação, estiveram em sintonia com esse novo consenso, 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, em conjunto à coordenação de expectativas via política monetária no período pós-reformas, e relegaria o possível componente inercial da inflação a uma posição de menor destaque na discussão teórica e aplicada (Carvalho, 2015). Para concluir, destaca-se que os espaços de maior relevância no campo de implementação de políticas que influenciam a

¹⁹ Sobre Friedman, o trabalho de Boianovsky (2020) narra como o economista utilizou da experiência inflacionária brasileira, bem como as políticas de estabilização do 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 a inflação 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 redes e comunidades internacionais dentro do campo dos economistas (Boianovsky, 2020: 370; 371).

totalidade da vida social foram monopolizados por profissionais com densa formação econômica, com destaque aos métodos empíricos, tanto em universidades nacionais quanto em universidades estrangeiras.

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presença dos economistas na quase totalidade dos espaços sociais e, em especial, nas diversas esferas da administração pública, com posições que vão de conselheiros a implementadores de políticas, tem sido objeto de estudo da historiografia econômica e do pensamento econômico. Para além dessas áreas de interesse imediato do presente estudo, também estão preocupados com o tópico sociólogos, cientistas políticos e pesquisadores do campo de públicas em geral. Levando isso em consideração, o que foi aqui apresentado teve como fim contribuir para a análise da presença, da influência, da inserção e do exercício de poder pelos economistas nos governos. Apoiado nesse objetivo, buscou-se apresentar possibilidades de diálogo entre diferentes especialidades científicas, principalmente, a partir da base teórica construída com a literatura de capacidades estatais e da sociologia do sistema de profissões de Andrew Abbott. Mais que isso, a narrativa construída procurou combinar o esquema conceitual desenvolvido com a análise histórica e prática do estado brasileiro, de sua academia e de redes de colaboração internacionais, no que diz respeito ao impulso estatal para construção da burocracia conhecedora de assuntos econômicos e da própria academia, como espaço de produção e reprodução do conhecimento em ciência econômica.

Assim sendo, os fatores que levaram à emergência de uma burocracia técnica a partir dos anos 1930, a manifestação de uma sofisticada comunidade de economistas a partir da década de 1960, e a monopolização de grandes temas nacionais, como desigualdade e inflação, por esse grupo a partir da década de 1970 e 1980, são tomados como ilustrações da pertinência dos estudos sobre por que e como o estado deve construir capacidades para alcançar fins diversos, isto é, ser capaz de implementar políticas eficazes e eficientes. Em adição, a ciência econômica, ou o grupo de pessoas conhecedoras desse instrumento técnico, transforma-se em um tipo de capacidade analítica indispensável para o funcionamento dos governos, acima de tudo, ao se levar em consideração a progressiva complexidade alcançada pelas crescentes demandas que a sociedade lhe impõe. Por outro lado, a análise da forma como esse conhecimento é gerado, descartado ou atualizado, disseminado ou monopolizado por um grupo profissional naturalmente é relevante. O espaço acadêmico, desse modo, merece destaque pois é o local de elaboração de sistemas teóricos, metodológicos e conceituais, ou seja, das características que tornam sistemas de conhecimento abstratos àqueles não treinados na

disciplina. Em acréscimo, ela fornece legitimidade social àqueles que compreendem os códigos abstratos por ela produzidos em centros políticos e econômicos. Este é precisamente o caso da comunidade dos economistas, cujo espaço jurisdicional foi construído a partir de redes de comunicação internacionais que, por sua vez, formatou a infraestrutura dos principais centros de economia do país.

Como conclusão ao estudo, pode-se afirmar que embora a interação percebida entre o governo e sua burocracia mais a academia e a sua produção de conhecimento não seja estruturada, na maioria das vezes, de maneira linear e independente, a análise das condições de demanda e oferta por economistas no governo contribui para distinguir e elucidar os seus modos de funcionamento.

3. A PROFISSIONALIZAÇÃO DO ECONOMISTA E O PERFIL INSTITUCIONAL DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Resumo: A partir da literatura de capacidades estatais e da sociologia do sistema de profissões de Andrew Abbott, analisa-se o perfil institucional do Banco Central do Brasil. Com base no primeiro grupo teórico, extrai-se os fatores que permitiram a evolução e a presença, além do papel e da influência dos economistas no governo brasileiro e, mais que isso, da construção do conhecimento econômico como uma capacidade analítica indispensável para a organização do estado. De acordo com o segundo, é possível analisar como se estrutura o monopólio da *expertise* econômica pelos economistas. Em função do *background* profissional não-homogêneo de seus presidentes, do período de sua criação até o ano de 2018, o perfil do banco é caracterizado como balanceado. Isto quer dizer que no arranjo da burocracia pública e da academia nacional, em conjunto aos contextos políticos e econômicos do país, explicam-se o predomínio de funcionários de carreira em seu quadro durante o regime militar e, a partir da redemocratização, a emergência de novos grupos em sua composição, como acadêmicos e profissionais oriundos do setor financeiro privado.

Palavras-chave: Capacidades Estatais; Sistema de Profissões; Perfil do Banco Central do Brasil.

Abstract: This paper addresses the typology of Brazilian Central Bank based on the debate about the professionalization of public economists in Brazil. The State Capacity literature is employed to assess the role and presence of economists in the Brazilian government. Furthermore, to discuss the economic knowledge as a crucial analytical competence to the State execute public policy. On the other hand, Andrew Abbott's System of Professions is employed to assess the monopoly over the economic expertise hold by Economists. The Brazilian Central Bank's typology is characterized as balanced due to the non-homogeneous prior career experience of its presidents from 1965 to 2018. Furthermore, the ongoing arrangement of Brazilian bureaucracy and academy enlighten the presence of civil servants as its presidents during the military regime and, from the 1980's, the emergence of presidents whose prior career experience were carried on as researchers and in private financial sector.

Keywords: State Capacities; System of Professions; Brazilian Central Bank's typology.

3.1 INTRODUÇÃO

É notório que os economistas têm ocupado postos de destaque em diversos espaços coletivos, isto é, apropriam-se de posições que se estendem do simples aconselhamento técnico a funções de maior relevo como a própria implementação e execução de ações ou políticas, nos mais diversos campos sociais – cultura, educação, meio ambiente, habitação, saneamento, saúde, segurança, entre vários outros. Essa constatação é especialmente verdadeira naquilo que concerne à temática monetária e à sua operação por meio de bancos centrais, desde discussões acadêmicas, àquelas que lhe escapam e se desenvolvem na mídia tradicional, à própria execução de uma agenda político-econômica. Assim sendo, embora os debates que envolvam a questão monetária não sejam exclusivos ao campo da ciência econômica, tornou-se natural entender como ambiente de controle dos economistas a instituição responsável pela administração de tudo daquilo que envolve a moeda de um país, quer-se dizer, que postos-chave de bancos centrais sejam ocupados por pessoas com elevado grau de *expertise* – administrativa, burocrática, científica e técnica – (macro)econômica.

Dessa maneira, o estudo da evolução e da presença, além do papel e da influência dos economistas no governo, e na administração pública em geral, estende-se aos domínios de autoridades monetárias nacionais. A atratividade do tópico abrange, além da própria ciência econômica, as áreas da sociologia e da ciência política, cuja intersecção resulta em um conjunto abundante de pesquisas: a reflexão sobre disputas teóricas e suas orientações à agenda política de um período; a análise do arcabouço institucional dos bancos centrais e sua relação com a condução mais ou menos austera da política monetária; a construção de normatizações que limitem a possibilidade de captura da instituição e de seus dirigentes; a investigação do *background* acadêmico e profissional de seus tecnocratas, além de seus laços sociais, como elementos que permitem o controle burocrático do órgão; o exame do conhecimento econômico como técnica de interferência no todo social, em adição ao modo como ele é produzido, aperfeiçoado e difundido entre grupos sociais; dentre outros. Essas questões, adicionalmente, abrangem a quase totalidade dos bancos centrais, a despeito das particularidades culturais, históricas e econômicas das sociedades em que se inserem.

Nesse particular, é de especial interesse aqueles estudos que se debruçam sobre a trajetória formativa dos dirigentes dos bancos centrais, tal como feito nos trabalhos de Loureiro (1997), Olivieri (2007), Codato e Cavalieri (2015), Codato et al. (2016) e Perissinotto et al. (2017), na literatura brasileira, e nos trabalhos de Göhlmann e Vaubel (2007), Farvaque et al. (2009) e Lebaron (2010), na literatura internacional. A despeito dos diferentes recortes temporais e, conseqüentemente, dos diversos contextos socioeconômicos analisados,

característica comum a todos esses trabalhos é a relação traçada entre o *background* acadêmico e profissional desses dirigentes e o conjunto de escolhas feitas no interior da entidade, em nível institucional e individual. Isto é, naquilo que se relaciona, por exemplo, à formação de “crenças” teóricas dos seus dirigentes e à reação da instituição às pressões inflacionárias, sob a gestão de governos mais ou menos progressistas; ou com os critérios socialmente validados de escolha dos seus burocratas, como os seus históricos profissionais, em diferentes momentos da formação dos bancos centrais. Nesse meio, esta pesquisa busca acrescentar ao interesse dedicado aos banqueiros enquanto pessoas, isto é, aos economistas e suas carreiras, a análise do uso do conhecimento produzido pela ciência econômica, ou seja, o estudo do modo como a técnica econômica é produzida, disseminada e influente na ação dessa elite dirigente.

Isto posto, o Banco Central do Brasil é o objeto de estudo desse artigo. Para ser mais preciso, tem-se como finalidade analisar o papel dos economistas e do conhecimento que produzem sobre a construção e desenvolvimento da autoridade monetária brasileira. Com base na metodologia presente no livro de Christopher Adolph (2013), o perfil institucional do banco é desenhado. Esse perfil é caracterizado a partir do histórico profissional daqueles que viriam a ocupar o cargo de presidente da instituição, desde sua criação até o ano de 2018. Tais históricos profissionais são agrupados em trajetórias desenvolvidas no setor privado financeiro, no setor privado não-financeiro, como funcionários de carreira do banco ou de outras esferas do governo, e na academia; o perfil do banco ainda poder ser classificado como misto ou balanceado, de acordo com o predomínio de duas ou mais dessas características individuais. A tipificação é explicada a partir da literatura de capacidades estatais (Jessop, 2001; Addison, 2009; Cingolani, 2013) e da sociologia do sistema de profissões de Andrew Abbott (1988). De acordo com a primeira, o estado precisa construir uma série de instrumentos formais e informais em seu interior, da infraestrutura técnica a de pessoal, para ter condições de implementar agendas políticas de maneira eficaz e eficiente (Gomide, 2016; Gomide, Pereira e Machado, 2018). O conhecimento em economia se apresenta, desse modo, como uma capacidade analítica indispensável para a boa execução de políticas econômicas (Koga et al., 2020), em especial, a política monetária. Por outro lado, o sistema de profissões de Abbott fornece elementos para analisar a criação e controle de espaços de *expertise*, isto é, o que fundamenta a institucionalização de sistemas de conhecimento e o seu domínio por grupos profissionais, como ocorre em relação a técnica econômica pelos economistas.

Com base nesse esquema conceitual, os movimentos de demanda e oferta por economistas no país são analisados. Mais que isso, são utilizados como fundamentação para examinar o modo como o Banco Central do Brasil surgiu e se desenvolveu. Como ilustração

desse processo está a constatação de que construção de capacidades estatais no país teve como origem o próprio estado brasileiro, a partir da percepção de que a burocracia pública carecia de conhecimento administrativo, burocrático, científico e técnico suficientes para implementar uma série de políticas a partir da década de 1930. A criação de um corpo burocrático com domínio sobre tópicos econômicos, e de administração pública, entrelaça-se com o próprio desenvolvimento da academia brasileira e de sua conexão com espaços internacionais de produção e disseminação da ciência econômica. Nesse último, por sua vez, estão elementos para a compreensão do modo como a economia paulatinamente se apresentou como uma técnica abstrata àqueles que não obtiveram treinamento na área, o que estabeleceria o seu domínio por economistas. Desse modo, busca-se demonstrar que a partir de contribuições de sociólogos e cientistas políticos, em conjunto a elementos presentes na historiografia econômica e do pensamento econômico, é possível apresentar contribuições pertinentes ao estudo da presença, da influência e do exercício do poder dos economistas nos governos e, particularmente, nos bancos centrais.

A seção seguinte descreve a metodologia utilizada para criar a tipificação do Banco Central do Brasil; em seguida, estão as descrições do perfil institucional do banco e de seus presidentes, em conjunto à conceituação analítica de capacidades estatais e do sistema de profissões, base para o estudo dos movimentos de demanda e oferta por economistas e para a análise do desenvolvimento da autoridade monetária brasileira; a seção quatro recorre às histórias individuais dos presidentes do banco para explicar a não-homogeneidade identificada na sua tipificação. A última seção apresenta as considerações finais do trabalho.

3.2 TIPIFICAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL: METODOLOGIA

A elaboração do perfil do Banco Central do Brasil (BCB) seguiu as categorias e a metodologia apresentadas por Adolph (2013: 72).²⁰ As categorias individuais analisadas são as seguintes, conforme a atuação profissional anterior ao mandato dos banqueiros analisados: (i) setor privado financeiro (*finance*); (ii) setor privado não-financeiro (*business*); (iii) banco central, isto é, funcionários de carreira do banco (*central bank*); (iv) outras instituições do

²⁰ A partir de evidências de bancos centrais de economias desenvolvidas e em desenvolvimento, para o período de 1950 a 2000, Adolph discute a independência da autoridade monetária e o manejo da inflação, com base em um conjunto de tópicos, como o regime de governo e sua orientação política, a origem da indicação do banqueiro central e, também, sua experiência pregressa à ocupação do cargo na instituição. Essa última característica merece destaque pois sinaliza incentivos e preferências dos banqueiros – *carrer concerns* e *socialized preferences* – relevantes para a compreensão do modo como é conduzida a política monetária, a despeito da característica que assume a sua independência, isto é, se formal ou não. Está presente, portanto, uma análise da interação entre instituições e indivíduos, e como esta relação tem impacto em resultados macroeconômicos de um país.

governo (*other government*); e (v) academia (*economics*). De posse dos perfis individuais, calcula-se o perfil institucional do BCB. As suas categorias institucionais possíveis são as mesmas que as individuais, com o acréscimo de duas outras: a (vi) mista, que classifica a instituição cujo perfil dominante dos presidentes reúne duas ou três daquelas categorias, sem que nenhuma predomine sobre as outras; e a (vii) balanceada, situação que demonstra a ausência de categorias dominantes na instituição.

O autor, em seu livro, dispunha de dados diários para calcular o tempo de trabalho pregresso ao mandato, em cada categoria acima referida, dos presidentes dos bancos centrais (BCs) dos países selecionados, bem como para o tempo que estiveram no comando da instituição monetária. Calculou, a partir dessas informações, *experience scores* para cada presidente de acordo com a razão entre os dias da carreira dispendido em cada tipo de emprego até a sua nomeação como chefe do respectivo banco e o total de dias trabalhados em toda a carreira. Para o cenário brasileiro, dispunha-se apenas de dados agregados em nível mensal,²¹ em relação aos quais, para cada uma das ocupações elencadas, atribuiu-se um *score*, por exemplo, o *Score Central Bank*, que traduz a razão entre o total de meses em que o indivíduo atuou no próprio BCB, como em alguma secretaria, e os seus meses totais de carreira. A partir disso se obtém o perfil institucional do BCB, em que o *score* equivalente a tipificação *economics*, por exemplo, é definido pela média ponderada da proporção das carreiras individuais equivalentes a atuação na academia, no período anterior às suas nomeações ao cargo de presidente do banco, sendo esta ponderação dada pela extensão do mandato dos mesmos à frente da instituição. Por fim, do mesmo modo que os *scores* relativos aos perfis individuais, o somatório dos *scores* relativos ao perfil institucional do BCB equivale a 01 (um).

3.3 TIPIFICAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL E DE SEUS PRESIDENTES: CAPACIDADES ESTATAIS E CONHECIMENTO EM ECONOMIA

Após a breve caracterização da metodologia utilizada para construir a tipificação do BCB e de seus presidentes, os seus movimentos gerais são analisados no que segue, com base na literatura de capacidades estatais e na sociologia do sistema de profissões de Andrew Abbott.

²¹ Os dados biográficos dos presidentes do BCB foram coletados em diversas fontes: currículos enviados para a sabatina do Senado Federal, para aqueles que presidiram o banco após a promulgação da Constituição Federal de 1988; currículos Lattes; plataforma Bloomberg; Banco Mundial; Fundo Monetário Internacional; páginas eletrônicas de jornais e revistas; rede social LinkedIn; e Dicionário Histórico-Biográfico do CPDOC-FGV. Esses dados podem ser obtidos com os autores.

3.3.1 A demanda e a oferta por economistas no Brasil

O que fundamenta a análise aqui proposta sobre a presença, a influência e o exercício do poder pelos economistas nos governos e, particularmente, em suas autarquias, é a literatura de capacidades estatais e a sociologia do sistema de profissões. Por meio desses esquemas conceituais se explicam, respectivamente, os movimentos de demanda e oferta por economistas no país, isto é, do grupo profissional que controla o conhecimento econômico, tanto em termos teóricos e aplicados, quanto aquele relativo ao modo de funcionamento dos espaços em que o estado se envolve.

A literatura de capacidades estatais abrange as discussões sobre como e por que os estados desenvolvem recursos para implementar decisões e alcançar determinados fins (Cavalcanti, Lotta e Oliveira, 2018; Giraudy, 2012; Gomide, Pereira e Machado, 2018; Grin, 2012). Essencialmente, diz respeito à construção de meios que o possibilitam implementar, de maneira eficaz e eficiente, um amplo espectro de políticas alocativas, distributivas e estabilizadoras, sendo esses meios uma série de instrumentos formais e/ou informais de gestão, de coordenação de ações, tecnologias e habilidades culturais, operacionais e técnicas, enfim, tudo aquilo que lhe confere poder de agência em relação ao espaço social que busca intervir.²² Naturalmente, em torno do conceito está presente a variedade de interpretações sobre a função do estado, aspecto que se traduz em análises que associam capacidades à penetração territorial do estado e à sua habilidade de mediar conflitos e coordenar interesses; à garantia de contratos e propriedades; e à capacidade de transformação da realidade observada (Soifer, 2008; Kocher, 2010; Giraudy, 2012; Cingolani, 2013). Não obstante essa diversidade de aplicações,²³ característica comum a todos os seus usos é a necessidade da construção de uma burocracia autônoma, qualificada e informada no interior do estado (Cockerham, 2015; Kim, 2017).²⁴

Nesse sentido, as capacidades de um estado não se resumem a sua infraestrutura física, logística, de comunicação, mobilidade ou outra, mas compreende, primordialmente, a capacidade de aglutinar em seu ambiente diferentes tipos de conhecimentos e competências, experiências e técnicas, relacionadas às áreas culturais, econômicas, educacionais, de saúde e segurança, ou seja, aos seus espaços de atuação. Em outras palavras, para que governos

²² Discussões sobre a origem, bem como sínteses do modo como o conceito tem sido aplicado, estão presentes nos trabalhos de Jessop (2001), Addison (2009) e Cingolani (2013). Um recorte latino-americano está presente nas análises de Gomide (2016), Gomide, Pereira e Machado (2018), Aguiar e Lima (2019) e Souza e Fontanelli (2020).

²³ Esforços para encontrar uma conceituação precisa do termo e evitar definições circulares e não-falseáveis, estão presentes em Addison (2009), Kocher (2010), Giraudy (2012), Grin (2012) e Gomide, Pereira e Machado (2018).

²⁴ Sobre a multidimensionalidade do conceito e a possibilidade de esses elementos se desenvolverem ora de maneira conflitante, ora de maneira complementar entre si, e de serem vistos como substitutos, complementares ou mesmo estarem todos presentes em estados com elevada capacidade de implementação de políticas, ver Cingolani (2013).

implementem políticas públicas a sua burocracia deve possuir habilidades técnico-científicas para coletar, organizar e analisar dados e evidências, com o fim de orientar, implementar e avaliar as ações governamentais. Isto significa dizer que a qualificação é uma capacidade analítica indispensável para a administração pública. Isto posto, se limita-se o objeto de estudo às gestões do sistema monetário e regulação do sistema financeiro, dentre outras atividades que circundam a atuação de bancos centrais, o conhecimento produzido pela ciência econômica, suas teorias e métodos, caracteriza-se como uma capacidade indispensável para todos os governos, especialmente na contemporaneidade. Disso se estabelece uma demanda pelo grupo profissional que domina o conhecimento (macro)econômico, isto é, estabelece-se uma demanda por economistas, para que se encarreguem da gestão da moeda de um país.

A partir da sociologia do sistema de profissões de Andrew Abbott (1988), é possível compreender como um conhecimento ou qualificação se institucionaliza e é monopolizado por grupos profissionais, como ocorre em relação ao campo dos economistas. Segundo o sociólogo, o que garante a exclusividade jurisdicional de uma prática social é o sistema de conhecimento a ela associada e seus níveis de abstração. Isto é, através do que chama de processos de diagnóstico, tratamento e inferência aplicados à uma problemática, questões são construídas ou reconstruídas, respondidas ou abandonadas, de acordo com elementos como a tecnologia, a cultura e os valores sociais de um período. Não obstante, esses processos ocorrem de maneira a limitar o acesso ao debate àqueles que dominam as suas linguagens e os seus códigos, ou seja, à tecnicidade ali presente. É por esse motivo, portanto, que se estabelece a defesa pela exclusividade de alguma prática social por alguma profissão. Em complemento, todos os outros componentes que circundam esse monopólio, como associações profissionais e normatizações sobre a sua prática, traduzidos em códigos de ética, licenças, taxas e práticas de ensino, têm sua solidez no custo associado à compreensão dos códigos e linguagens do sistema de conhecimento da profissão em questão.

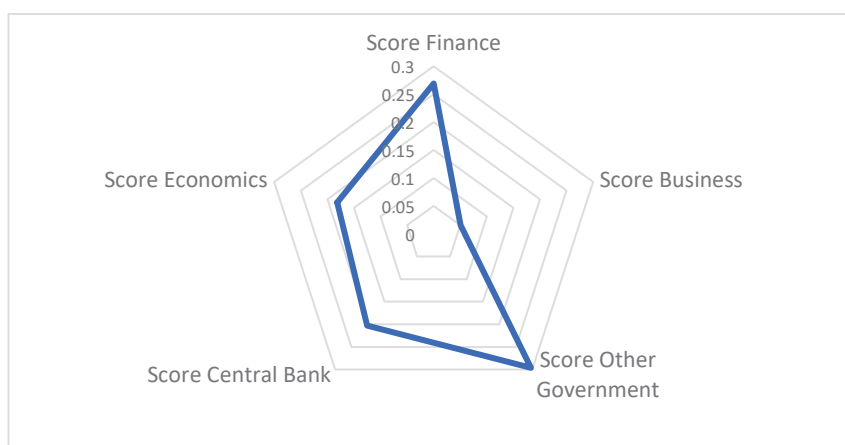
Assim sendo, da mesma forma que o nível de abstração de um sistema de conhecimento estrutura as condições de oferta de ocupações especializadas no cuidado de enfermidades, como médicos, enfermeiros, farmacêuticos e fisioterapeutas, a sofisticação da técnica econômica estrutura as condições de oferta de economistas. Nesse ponto, é relevante dar destaque ao papel desempenhado pela academia no amparo, na proteção e na difusão de qualificações e conhecimentos, que ocorre, na contemporaneidade, em níveis internacionais, como desenvolvido pela socióloga Marion Fourcade (2006; 2009). É nesse espaço, e em sua relação com institutos de pesquisa, empresas, indústrias, órgãos não-governamentais e agências estatais, que se elaboram, formalizam e reproduzem os valores associados ao rigor do método

científico, como a racionalidade, a lógica dedutiva, a eficiência e outros. Natural, portanto, torna-se a legitimidade social conferida àqueles que detêm os distintivos acadêmicos, de certificações e diplomas à participação em congressos e publicação de estudos em periódicos especializados. Posto isso, a (macro)economia encontra o seu uso e aplicação por burocratas e governos a partir de especialistas treinados na academia.

3.3.2 A tipificação do Banco Central do Brasil e de seus presidentes

O Gráfico 1 apresenta o perfil institucional do BCB, considerando a sua origem em 1965 até o ano de 2018, e o Gráfico 2 apresenta os perfis individuais dos presidentes da instituição para o mesmo período.²⁵ Dados os perfis individuais, o perfil institucional do BCB é caracterizado como balanceado, em função do número de quadros oriundos de, ou com passagens em, posições de carreira de instituições públicas, do próprio BCB, da academia e/ou do setor privado financeiro.

Gráfico 1: Perfil institucional do Banco Central do Brasil



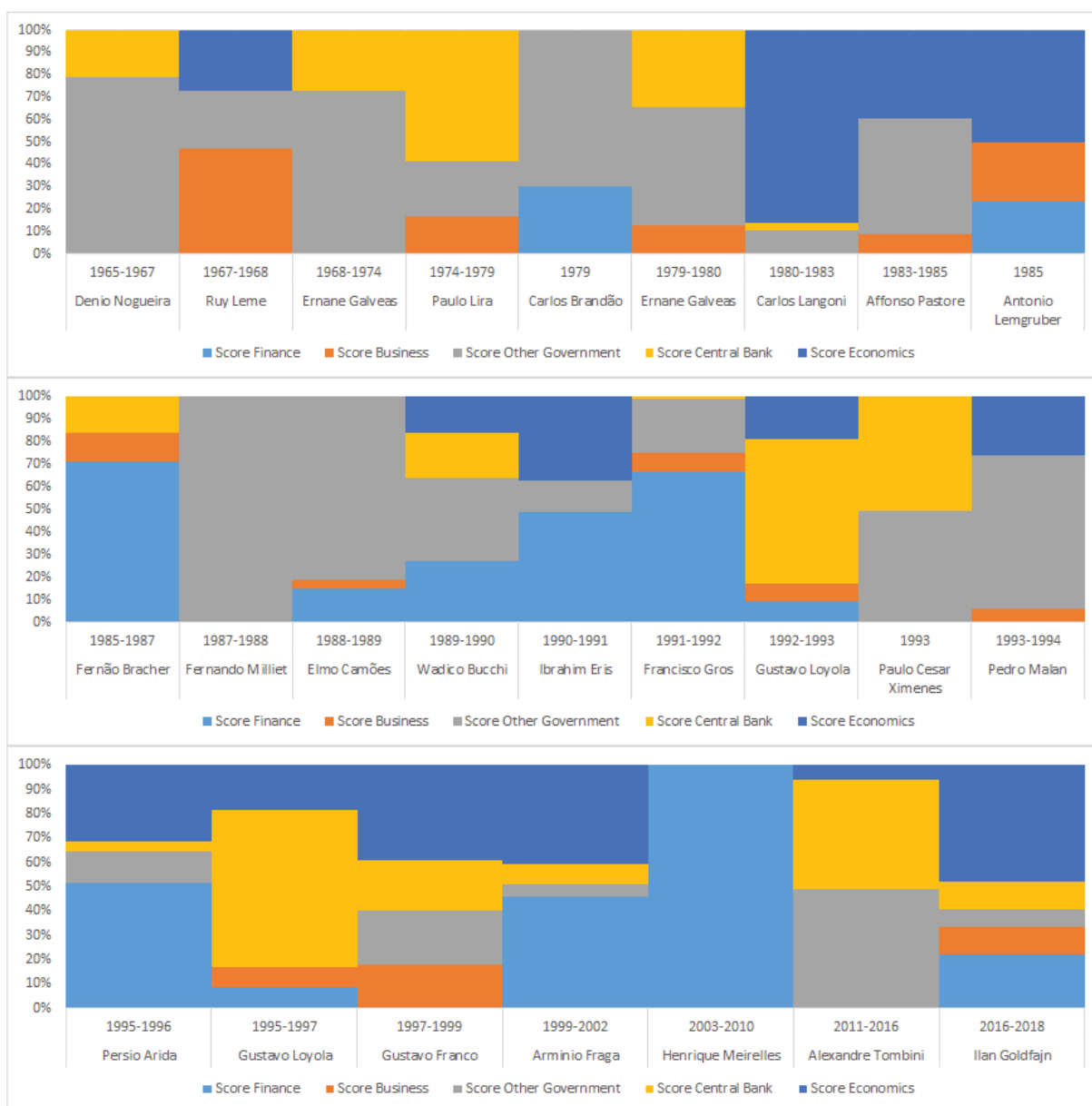
Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil

Duas dinâmicas gerais podem ser notadas em relação ao perfil do BCB. Em primeiro lugar, a instituição tem o perfil balanceado porque, ao longo de sua história, indivíduos com diferentes históricos profissionais a presidiram. Nesse sentido, à exceção de Ruy Leme, presidente da instituição em 1967, nenhum outro dirigente esteve, na maior parte de sua carreira

²⁵ Consideram-se as informações pregressas de todos os presidentes do BCB, desde Denio Nogueira a Ilan Goldfajn. Não obstante, alguns critérios adicionais foram seguidos. Aqueles que ocuparam o cargo de presidente, mas que se mantiveram na função por período inferior a três meses, foram excluídos da amostra. Isto corresponde aos primeiros mandatos como chefe da instituição de Francisco Gros, entre 12 de fevereiro e 30 de abril de 1987, e Gustavo Franco, entre 31 de dezembro de 1994 e 11 de janeiro de 1995. Estes dois voltariam a ocupar o cargo em períodos posteriores. Ademais, Ary Burger e Lício de Faria, interinos entre 08 e 20 de fevereiro de 1968 e 30 de abril e 04 de maio de 1987, respectivamente, também foram removidos da amostra.

pregressa, no setor privado não-financeiro. Entre 1965 e 1979, os ocupantes desse cargo foram, predominantemente, funcionários de carreira do governo ou do próprio BCB, padrão que se repetiria, embora em menor grau, em outros momentos da história da instituição. O perfil acadêmico predominou em períodos da década de 1980 e, desde então, tornou-se parte constituinte da carreira desses dirigentes, em conjunto aos outros *backgrounds* profissionais. Por fim, também na década de 1980, surge o perfil financista, que se demonstraria hegemônico, por exemplo, nos anos 2000 com Henrique Meirelles, cuja carreira foi totalmente construída no setor privado financeiro.

Gráfico 2: Perfis individuais dos presidentes do Banco Central do Brasil



Fonte: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil

A segunda dinâmica que se quer evidenciar diz respeito a própria mudança do padrão de banqueiro central apto a assumir a presidência da instituição. Isto significa que a emergência de dirigentes cujas carreiras profissionais foram desenvolvidas na academia e/ou no setor privado financeiro se relaciona, por um lado, com o desenvolvimento institucional do banco central brasileiro e, por outro, com a crescente complexidade apresentada pela teoria macroeconômica. De outro modo, o padrão de banqueiro central que assume a sua presidência deixa de ter uma característica única, a saber, ter como alicerce formativo a posição de funcionário de carreira do estado, pois a crescente complexidade da administração monetária do país exigiu que o BCB se desenvolvesse e incorporasse mais e mais atribuições em seu rol de ação ao mesmo tempo que a técnica econômica se sofisticava e exigia um novo padrão de qualificação dos economistas, que poderia ser obtida pela formação acadêmica ou pela experiência no setor financeiro privado. Adicionalmente, os burocratas passam a conviver com acadêmicos e financistas à medida que a organização social que circunda a instituição se altera, da ditadura militar à redemocratização, e novos grupos de pressão, como o mercado e partidos políticos, começam a ter poder de influência na organização do todo social.

Antes de desenvolver esses dois últimos pontos, convém destacar que análises sobre o histórico profissional e acadêmico dos burocratas do BCB estão presentes nas literaturas de economia e de ciência política. Nesta linha, Loureiro (1997) analisou o perfil de seus diretores e presidentes, desde sua origem até 1995, em que nota, dentre outros aspectos, que a burocracia que o compõe tem sido predominantemente formada por economistas, graduados no país e pós-graduados nos EUA. Em adição, destaca também a substituição do espaço outrora dominado por burocratas em favor de acadêmicos e daqueles com passagem pelo setor financeiro privado. Olivieri (2007), por sua vez, analisa nomeações de presidentes e diretores do banco no período 1985 e 2000. Para além de discutir, na relação entre política e burocracia, princípios como patrimonialismo, insulamento burocrático e eficiência do estado, os seus achados seguem os anteriores, como o crescente espaço ocupado por economistas e seus doutoramentos em universidades norte-americanas, em especial, para aqueles que ocuparam diretorias ligadas à elaboração de política macroeconômica, os setores monetário e cambial; além disso, funcionários de carreira estiveram mais presentes em diretorias ligadas a assuntos internos, como a normatização e a fiscalização.

Análises mais recentes foram feitas por Codato e Cavalieri (2015), Codato et al. (2016) e Perissinotto et al. (2017), que tratam, respectivamente, da histórico educacional de 39 diretores do período 1995 e 2014, do histórico educacional e profissional de 39 diretores do período 1995 e 2004, e do histórico profissional de 40 diretores e 6 presidentes do período 1995

e 2016. Do primeiro, destaca-se que pouco mais de 50% dos diretores eram economistas, e 14 dos 19 doutores na área obtiveram a titulação em universidades norte-americanas. No segundo, os autores discriminam os banqueiros entre ocupantes de diretorias de política econômica e de política administrativa: 78,9% daqueles ligados ao primeiro grupo se formaram no *mainstream* econômico, situação quase oposta em relação ao segundo; além disso, 12 diretores eram oriundos do setor financeiro privado, dos quais sete ocuparam diretorias de política econômica, ao passo que apenas dois dos 20 diretores oriundos da burocracia do banco ocuparam essas diretorias. Em Perissinotto et al. (2017), por fim, redes sociais que compõem a carreira progressa desses agentes são analisadas, nas quais se notam um emaranhado entre setor público, academia nacional e internacional, e setor financeiro privado.

Em referência à literatura internacional, para além do trabalho de Adolph (2013), pode-se também mencionar os trabalhos de Göhlmann e Vaubel (2007), Farvaque et al. (2009) e Lebaron (2010). Em relação aos últimos três, não obstante terem como objeto de estudo a relação entre o *background* do banqueiro central e manejo da inflação em diferentes amostragens, é perceptível a predominância da formação em economia entre os banqueiros, que esse treinamento tende a ocorrer segundo padrões anglo-saxões e que os BCs tendem a ser ocupados por funcionários de carreira do estado, em especial, do próprio banco, seguidos por acadêmicos e funcionários do setor financeiro privado. No trabalho de Adolph, por sua vez, são colhidas informações biográficas de 598 dirigentes de 20 países desenvolvidos, entre os anos 1950 e 2000. Destaca-se, dado o horizonte temporal por ele analisado, que desde o fim da década de 1970 profissionais oriundos do setor financeiro privado e da academia têm ocupado a posição de funcionários de carreira nos bancos. Por fim, a despeito da disparidade de perfis encontrada em seus resultados, os BCs da Áustria, Estados Unidos (EUA), Japão, Países Baixos e Portugal são tipificados como balanceados, tal como o brasileiro.

A despeito do recorte aplicado nessa pesquisa, que se restringe ao histórico profissional dos presidentes do BCB, o esquema conceitual de demanda e oferta de economistas permite conectar o estudo desse grupo profissional e de suas carreiras aos campos da produção, disseminação e aplicação do saber econômico pelos governos, como ocorre em relação às questões monetárias de um país.

3.3.3 As dinâmicas presentes na tipificação do Banco Central do Brasil

A construção das capacidades estatais nacionais, a sua *expertise* econômica e burocrática, tem origem no interior do próprio estado brasileiro. A década de 1930 marca esse momento por procurar instaurar valores da gestão “racional-legal” na administração pública,

por exemplo, via normatizações que buscaram dar caráter a infraestrutura material, financeira e de pessoal da União (Lima Junior, 1998; Bresser-Pereira, 2007). Especial destaque é usualmente dado ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938, pois instituiu princípios burocráticos à administração do estado, como o mérito e a impessoalidade, vide a institucionalização de concursos e do critério de igual remuneração para executores das mesmas funções públicas. Não obstante as contradições do conjunto de reformas implementadas ao longo do último século (Lima Junior, 1998: 11), é patente que nesse período se encontram as bases do estado administrativo brasileiro. Adicionalmente, à inexistência de uma comunidade de economistas e de administradores públicos, bem como de espaços de qualificação para esses campos profissionais, deve-se complementar essa história com a atuação de instituições públicas como “escola[s] prática[s] de formação econômica” (Loureiro, 1997: 24). Esse modelo de capacitação ocorreu em razão de suas próprias funções públicas, da execução orçamentária a implementação de políticas econômicas, e por meio da disponibilidade de cursos e visitas técnicas a instituições de ensino nacionais e internacionais (Lopes, 2003).

Quanto ao processo de criação da autoridade monetária brasileira, encontram-se movimentos iniciais já na década de 1920. O órgão que o simbolizaria, no entanto, seria a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), criada apenas em 1945. Imaginada como instituição intermediária ao banco central, nasceria subordinada ao Ministério da Fazenda e teria em seu conselho o próprio ministro da fazenda, além do presidente e diretores do Banco do Brasil (BB). O banco era a instituição brasileira com maior *expertise* em assuntos bancários (Ribeiro, 1989: 44), característica explicitada no Decreto-Lei n. 7.317 que o obrigava a atender requisições de funcionários feitas pela Sumoc. Esse contexto evidencia as resistências que o órgão enfrentaria, em especial, da burocracia do BB, que se traduziu na divisão de atribuições monetárias e creditícias entre os dois órgãos e o Tesouro Nacional. Conforme Corazza (2005), instrumentos monetários poderosos permaneceram sob a gestão do BB, como a Carteira de Redesconto, a Carteira de Mobilização Bancária e a Caixa de Depósito das reservas bancárias, ao mesmo tempo que o Tesouro possuía meios de emitir e amortizar papel-moeda. Nesse contexto, ainda que a Sumoc tivesse o poder de fixar os juros do redesconto e o percentual dos depósitos compulsórios, além de atribuições de fiscalização, de política cambial e de mercado aberto, o BB possuía influência sob a gestão financeira do país, uma vez que atuava como órgão do Tesouro, banco de fomento e banco comercial, diga-se, o maior e o único rural do país. Essa configuração começaria a se alterar em 1964, com a Reforma Monetária da ditadura militar.

Para além desse aspecto institucional, esforços individuais e coletivos estiveram na base das mudanças do regramento financeiro do país. De maior destaque foi a atuação de Octávio

Gouvêa de Bulhões e do chamado “grupo da Sumoc”,²⁶ economistas com carreiras profissionais na instituição. É sob a gestão de Bulhões como Ministro da Fazenda (1964-1967) que o BCB é criado, incorpora a infraestrutura da Sumoc e, mais importante, tem suas atribuições ampliadas, por exemplo, via controle da emissão de moeda e das operações de crédito ao Tesouro. Todavia, operações monetárias em prol do último ainda eram possíveis ao BB, num primeiro momento, em função de seu controle sobre as reservas voluntárias e, posteriormente, pelas conexões entre os orçamentos Fiscal e Monetário e a Conta Movimento do banco. O fim dessa relação começaria a ocorrer apenas em 1985 com o congelamento da Conta Movimento; em 1987 com a unificação dos orçamentos Fiscal e Monetário; e em 1988, com a criação do Orçamento das Operações de Crédito do BCB, que pois fim a sua atuação de fomento ao governo federal, bem como à sua capacidade de administrar a sua política de endividamento (Corazza, 2005). Por fim, também merece menção a estabilidade institucional que o BCB adquire, em especial, na década de 1990, cujo resultado mais perceptível foi a independência operacional para alcançar as metas de inflação estabelecidas. Essa independência adquiriria a configuração formal com a Lei Complementar 179 de 2021 (Brasil, 2021b), ao definir mandatos fixos para os seus diretores e presidentes, não coincidentes com o mandato do presidente da república.

Essa breve síntese do aperfeiçoamento institucional do BCB ganha maior relevo ao ser posta em conjunto ao desenvolvimento da academia brasileira de economia. A comunidade de economistas toma forma a partir da década de 1960 em função de ações executadas em prol da modernização do ensino da profissão no país. Nesse sentido, discussões realizadas em espaços como o Encontro de Itaipava resultaram na criação de centros de pós-graduação no país, com referência a instituições de ensino e pesquisa norte-americanas; na origem da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação (ANPEC);²⁷ e no fortalecimento de redes de relacionamento internacionais, cujas parcerias extrapolavam o campo da pesquisa científica e incorporava o financiamento de doutoramentos de brasileiros no exterior mais a recepção de pesquisadores estrangeiros no país. Dentre as parcerias de maior destaque estiveram aquelas construídas com as Fundações Ford e Rockefeller, a *United States Agency for International Development* (USAID) e a Universidade de Vanderbilt, entre 1964 e 1974 (Haddad, 1981; Loureiro, 1997; Klüger, 2017; Fernandez e Suprinyak, 2018; Suprinyak e Fernandez, 2021).

²⁶ Octávio Gouvêa de Bulhões, embora bacharel em direito, tem contato com a ciência econômica de maneira autodidata. Foi um dos economistas brasileiros de maior destaque no século XX, ao lado de nomes como Eugênio Gudin. Detalhes sobre a sua qualificação em economia, a sua contribuição para o desenvolvimento da academia nacional e do próprio BCB são apresentados em Sarreta (2001).

²⁷ A partir de Teixeira (1984), menciona-se a origem da Sociedade Brasileira de Econometria (SBE), criada em seções de discussão da ANPEC, com o objetivo de desenvolver o campo de métodos quantitativos na academia do país, a saber, econometria e economia matemática.

Assim, a partir da consolidação desses programas de pós-graduação as capacidades analíticas correspondentes ao conhecimento econômico passam a ser desenvolvidas nacionalmente.

A formatação da comunidade de economistas também esteve associada ao desenvolvimento da própria ciência econômica enquanto técnica de saber social. Dessa forma, é de interesse que a academia brasileira, ao longo de sua história, buscou estar conectada aos ambientes de produção e difusão do conhecimento econômico de fronteira, por meio de instituições, organismos e periódicos internacionais, com o fim de incorporar esse saber aos problemas de interesse nacional. Nesse meio, a área se imbuíu de um crescente interesse pelo uso de dados como subsídio para quaisquer discussões sobre políticas econômicas. Em adição, estruturou-se paulatinamente em técnicas econométricas com sofisticados fundamentos matemáticos e estatísticos; dos vetores autorregressivos, às técnicas de identificação de estacionariedade, aos modelos dinâmicos estocásticos de equilíbrio geral (DSGE), dentre vários outros. E, mais que isso, a própria teoria econômica dominante, em sua variedade de escolas, consolida-se a partir de princípios abstratos e dedutivos. Nesse particular, a teoria macroeconômica se transforma de maneira significativa ao longo do século XX. Embora fuja aos propósitos deste trabalho discutir as suas minuciosidades, essa metamorfose é percebida da chamada revolução keynesiana, na década de 1930, à síntese neoclássica, nas décadas de 1940 a 1960, às críticas monetarista e das expectativas racionais, predominantes na década de 1970, ao surgimento das abordagens *real business cycles* e novo-keynesianas nas décadas posteriores (ver cap. 01 de Snowden e Vane, 2005). Em suma, essa sofisticação ampara o espaço jurisdicional dos economistas, como discutido pela sociologia do sistema de profissões de Andrew Abbott (1988).

Nessa sintética caracterização da burocracia e da academia nacionais estão os componentes necessários para se compreender a tipificação balanceada do BCB, bem como a mudança do padrão de banqueiro central socialmente apto a assumir a sua presidência. Quer-se dizer, a predominância de dirigentes cuja trajetória profissional foi realizada em carreiras do estado, no próprio banco ou em outras esferas do governo, da sua origem até a década de 1980, justifica-se pela limitação de espaços de qualificação de *experts* em assuntos econômicos e de administração pública. Nesse contexto, a burocracia pública forneceu um ambiente de formação de, nos termos de Loureiro (1997), técnicos-economistas. Em adição, o contexto político envolto à ditadura militar, em seu caráter de insulamento da tecnocracia federal, também contribuiu para a institucionalização da autoridade dessa elite dirigente (Haddad, 1981; Loureiro, 1997). Por sua vez, no desenvolvimento da academia nacional, mais seus laços com instituições de ensino e pesquisa internacionais, explica-se o surgimento dos primeiros doutores

em economia no seu comando, como ocorre entre 1980 e 1985. Se no período anterior, na maioria das vezes, a passagem pela academia refletia uma qualificação profissional de curta duração e em função da atuação como servidor público, nesse momento a legitimidade social do banqueiro passa a se pautar na titulação acadêmica por ele obtida.

O início do processo de redemocratização do país, por seu turno, acrescenta uma nova característica ao perfil do presidente do BCB, qual seja, aquele indivíduo cuja carreira e conhecimento se desenvolvem no setor privado financeiro. Loureiro (1997: 96) argumenta que a reabertura política não alterou de maneira significativa o insulamento que as equipes econômicas possuíam, não obstante, é razoável assumir que grupos sociais, como o mercado, começam a ter maior proeminência no debate público brasileiro. Em complemento, entre os marcos econômicos do período estiveram as crises da dívida externa e inflacionária, de modo que entre 1985 e 1993 chefiaram a instituição oito diferentes presidentes. Dessa observação se extrai que profissionais com trajetórias formativas diversificadas, dos setores público e privado, financeiro e não financeiro, além de passagens pela academia, foram encarregados de chefiar o BCB nesse tempo. Contudo, ao se considerar o período posterior, da estabilização monetária obtida com o Plano Real, entre 1993 e 2002, percebe-se a presença de economistas formados em universidades norte-americanas e com vínculos profissionais com o programa de pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) (Bastos e Mello Neto, 2014; Carvalho, 2015).

Como mencionado, ao longo da sua história e, em especial, a partir do sucesso alcançado pelo Plano Real e pelas políticas que lhe complementaram, o BCB obteve o protagonismo na condução da política monetária e independência na gestão de suas ações (Loureiro, 1997: 110; Corazza, 2005: 9). Por outro lado, a progressiva sofisticação da academia nacional demonstra que a comunidade de economistas havia aqui se estruturado. Diante disso, avalia-se que o perfil de presidente apto a comandar a instituição a partir de 2003 é definido de acordo com os movimentos do próprio governo em seu intuito de sinalizar, aos mercados e à sociedade, os caminhos que serão seguidos pela sua política macroeconômica – do compromisso com a estabilidade monetária, no caso de Henrique Meirelles, ao perfil técnico representado por Alexandre Tombini, à credibilidade trazida pela diversificada carreira de Ilan Goldfajn. De outro modo, conclui-se a seção afirmando que as condições de oferta por economistas se encontravam estruturadas no país.

3.4 O DESENVOLVIMENTO DA EXPERTISE DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

No que segue, o artigo se volta às histórias individuais de alguns presidentes do BCB para complementar a análise do desenvolvimento de sua *expertise* econômica.²⁸ Isto é feito para evidenciar, de maneira mais contundente, o papel da história brasileira no seu desenvolvimento e, mais que isso, na caracterização dos dirigentes que compuseram a sua burocracia.

3.4.1 Burocracia estatal durante o regime militar brasileiro: os funcionários públicos

O primeiro destaque é dado aos presidentes cujas carreiras foram desenvolvidas como funcionários públicos. Denio Nogueira, por exemplo, ingressou no setor público em 1942 como concursado em estatística do Ministério da Educação e apenas no ano seguinte concluiria sua formação na Faculdade de Ciências Econômicas e Administração do Rio de Janeiro (FCEARJ).²⁹ Apesar da presença de professores como Eugênio Gudín no quadro da instituição, Nogueira (2019: 14) faz menção ao caráter jurídico de sua formação, portanto, carente de fundamentos econômicos. Tal especialização seria obtida nos seus estudos na Universidade de Michigan-EUA, em 1949, fruto de bolsa de estudos do Instituto Brasil-Estados Unidos (IBREU). Segundo o próprio, “[f]oi aí que eu realmente comecei a ler sobre economia” (Nogueira, 2019: 37). Logo após, entre 1950 e 1951, seria posicionado como chefe da divisão de Finanças do Departamento Econômico do Conselho Nacional de Economia. Os seus trabalhos sobre moeda e câmbio o levariam, entre 1958 e 1959, à posição de consultor econômico da Sumoc; em 1964, a convite de Bulhões, ocuparia a sua diretoria executiva com a função, dentre outras, de trabalhar pela aprovação da legislação que criaria o BCB.

A trajetória de Ernane Galvêas no setor público se inicia no BB em 1942, após concurso para escriturário. Sua primeira formação acadêmica é feita em contabilidade, que afirma ter lhe ajudado nessa profissão, embora dê destaque ao aprendizado que desenvolveu no banco: “[l]á aprendi toda a técnica bancária, de depósitos, cobrança, cadastro, caixa... tudo, praticamente” (Galvêas, 2019: 20). Em função da política de contratação da Sumoc, em 1952 é transferido para a instituição: “[n]este início, eram cerca de 300 funcionários [...]. A Sumoc foi praticamente construída com funcionários requisitados ao Banco do Brasil. Era como uma dependência, uma extensão do Banco do Brasil” (Galvêas, 2019: 22). Como seu funcionário,

²⁸ Os relatos apresentados são retirados da coletânea de entrevistas com ex-presidentes do BCB e outras figuras relevantes da *Coleção História Contada do Banco Central do Brasil*, organizada pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da FGV.

²⁹ Posteriormente, Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil e atual Universidade Federal do Rio de Janeiro.

inicia a sua formação em economia, a princípio, na Escola Amaro Cavalcanti,³⁰ e em curso do Centro de Estudos Monetários Latino-Americanos (CEMLA), no México, a partir do qual consegue uma bolsa da Fundação Ford que lhe permitiu obter o título de mestre em Economia na Universidade de Yale-EUA, em 1959: “[v]erifiquei que o campo era outro e que, para tratar de taxa de juros, de redesconto, de câmbio, de política monetária, era preciso estudar Economia” (Galvêas, 2019: 28). Sua atuação no setor público se estendeu de assessor técnico em missões de órgãos nacionais e internacionais, a assistente econômico do Ministério da Fazenda e diretor da Carteira de Comércio Exterior do BB. Após a sua primeira passagem na presidência do BCB, dedica-se ao setor privado; retorna ao cargo por um curto período em 1979.

Na trajetória de Paulo Lira está o contato inicial com o direito. Não obstante, durante uma passagem pela Universidade de Columbia-EUA desperta seu entusiasmo por economia: “[f]oi mais ou menos em 1949-1950. Fiz um curso de lógica e foi aí que comecei a me interessar pela parte mais objetiva da Economia” (Lira, 2019: 16). Em 1950, ocuparia o cargo de assessor técnico da área fiscal da Carteira de Exportação e Importação do BB, inicialmente nomeado e, depois, como funcionário de carreira via concurso interno. Em 1953, seria requisitado pela Sumoc: “[...] o comércio exterior era todo controlado, havia necessidade de pareceres, e eu fazia parte do grupo que os preparava. O atrativo da Sumoc era participar de um grupo que estava implantando um departamento econômico com ênfase em estudos econômicos” (Lira, 2019: 19). Em 1954, obtém o título de economista na Faculdade Nacional de Ciências Econômicas (FNCE) e, entre 1956 e 1957, é enviado à Universidade de Harvard-EUA, com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES): “[e]u me concentrei mais na parte de teoria monetária, que me interessava, e de desenvolvimento econômico” (Lira, 2019: 20). Ao retornar ao Brasil, é alocado na divisão monetária da Sumoc, até 1961, quando passa a exercer atividades no setor privado. Retorna ao BB em 1964, quando assume a sua assessoria técnica e, entre 1965 e 1968, desenvolve atividades no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 1968, assume como diretor da área externa do BCB e lá permanece até 1974, quando assume a presidência do banco.

3.4.2 A academia brasileira e os primeiros doutores em economia

Neste momento, é característico da história formativa dos presidentes do BCB a participação ativa no ambiente acadêmico. Carlos Langoni foi um símbolo desse período; gradua-se em economia em 1966 pela FNCE e, após curso de programação e planejamento

³⁰ Posterior Faculdade de Administração e Finanças da Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

econômico no Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social (CENDEC), recebe uma bolsa da Fundação Ford para realizar a sua pós-graduação na Universidade de Chicago-EUA, concluída em 1970; sua conhecida tese teria como tema o desenvolvimento econômico brasileiro, com base em teorias de capital humano, nela incorporando a educação. Após o seu doutoramento, é convidado a trabalhar no Instituto de Pesquisa Econômica da Universidade de São Paulo (IPE-USP), onde contribui para a formação de seu programa de pós-graduação, “com muita influência de Chicago” (Langoni, 2018: 74). É como pesquisador da instituição que se insere na conhecida “controvérsia da distribuição de renda” do regime militar (Andrada e Boianovsky, 2020). Como o próprio afirma, “[o] governo percebeu que era necessário haver um contra-ataque acadêmico [...]” (Langoni, 2019: 52) às críticas feitas às políticas econômicas do regime. Em 1974 se transfere para a Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (EPGE-FGV), quando a instituição “passava a contar com a participação de vários professores, em geral jovens economistas recém-formados no exterior” (Langoni, 2019: 76). Na instituição, assumiria o cargo de diretor e seria responsável pelo primeiro programa de doutorado em economia do país. Em 1979, ocuparia a diretoria da área bancária do BCB e, em 1980, seria empossado como seu presidente.

A carreira de Affonso Pastore, ainda que contenha passagens pelos governos federal e do estado de São Paulo, foi essencialmente acadêmica, desenvolvida inteiramente na USP (Pastore, 2019: 13). Na instituição, gradua-se em 1962, conclui seu doutoramento em 1969 e, posteriormente, alcançaria a posição de professor e diretor de sua Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA); sua tese de livre-docência, de 1973, discutiria a relação entre dívida pública e imposto inflacionário na economia brasileira. Suas atividades abrangeriam a coordenação de grupos de pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na ANPEC, além de membro do comitê organizador de seminários do *National Bureau of Economic Research* (NBER) na América Latina. Associaria, em seu depoimento, o convite ao cargo de Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, no qual permaneceu entre 1979 e 1983, à visibilidade acadêmica que possuía, à exemplo de nomes como Delfim Netto (Pastore, 2019: 19); em 1983 ocuparia a presidência do BCB.

Antônio Carlos Lemgruber, por sua vez, graduou-se em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 1969, ao mesmo tempo em que trabalhava como jornalista econômico da Folha de São Paulo. Na empresa, viria a ter contato com Alexandre Kafka, à época professor da Universidade da Virgínia-EUA, influente em sua escolha de cursar a pós-graduação: “[p]ercebi que, para uma carreira de economista ser levada a sério, talvez devesse fazer pós-graduação e escolhi ir logo para o exterior [...]” (Lemgruber, 2019: 15). Entre 1970 e

1973, obteria os títulos de mestre e doutor em economia por aquela instituição, como bolsista da Comissão Fullbright, do IBREU, e do *Brooking Institute* de Washington-EUA; a sua tese, em que analisava experiência inflacionárias, foi orientada pelo próprio Kafka. De volta ao país em 1974, por indicação de seu orientador ingressaria na FGV, para atuar como professor e pesquisador da EPGE e do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), além de outras atividades. A sua carreira profissional também incorporaria a atuação no setor privado financeiro, a partir de 1981, como diretor da área internacional do Banco Boavista; em 1985 receberia o convite para ser o presidente do BCB no governo Tancredo Neves, posição que ocuparia pelo curto período de março a agosto do mesmo ano, já no governo de José Sarney.

3.4.3 A redemocratização, o surgimento de novos perfis profissionais e a institucionalização de uma comunidade sofisticada de economistas

O fim do regime militar permitiu que novos grupos sociais tivessem meios de participar do debate político e econômico do país. Assim, novos perfis profissionais, e novas origens educacionais, começam a permear as trajetórias formativas dos presidentes do BCB. Ao se considerar o período que compreende os anos de 1985 e 1993, é perceptível que a trajetória profissional desenvolvida no setor privado financeiro ganha proeminência, isto é, torna-se um espaço socialmente válido de obtenção de conhecimentos sobre questões monetárias, creditícias e bancárias, embora as carreiras públicas e acadêmicas se mantenham presentes.³¹ Fator que pode justificar essa diversidade foi a constante substituição no comando do banco num contexto de crise da dívida externa e elevadas taxas de inflação.

Quanto ao grupo de economistas que comandaria a instituição durante o período de implementação do Plano Real, de maior destaque nas trajetórias de Pedro Malan, Pêrsio Arida, Gustavo Franco e Armínio Fraga é a formação acadêmica em universidades norte-americanas e, posteriormente, a conexão com o programa de pós-graduação da PUC-Rio, por vezes como alunos, por vezes como professores e pesquisadores, mas sempre em contato com o modo de se pensar a inflação brasileira desenvolvido na instituição (Bastos e Mello Neto, 2014). Nesse sentido, Pedro Malan obtém o título de doutor pela Universidade da Califórnia-EUA, em 1973. De volta ao Brasil, trabalharia como pesquisador do IPEA e do Ministério do Planejamento até

³¹ Conforme desenvolvido por Klüger (2017), é característico do processo de formatação da burocracia pública nacional os laços sociais desenvolvidos entre os economistas. Isso não é exclusivo desse período, no entanto, aqui se nota a presença de presidentes com carreiras profissionais desenvolvidas no estado de São Paulo, no setor público e no setor privado, além de parte da formação desenvolvida em instituições paulistas de ensino, como a Universidade de São Paulo (USP) e a Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-EAESP).

que, em 1979, participaria do grupo responsável pela criação do programa de mestrado da PUC-Rio. Após um período de trabalho na instituição, atua em órgãos nacionais e multilaterais até receber o convite para presidir o BCB, ainda no governo Itamar Franco. Trajetória similar possui Pêrsio Arida, que se doutorou pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts-EUA em 1992, quando já possuía extensa produção acadêmica. Foi professor na PUC-Rio entre 1980 e 1984. Para além disso, desenvolveu atividades no setor público, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o próprio BCB, além de atuação em instituições financeiras do setor privado. Gustavo Franco e Armínio Fraga, por sua vez, graduaram-se e obtiveram a titulação de mestre na própria PUC-Rio. O primeiro realizaria seu doutorado na Universidade de Harvard-EUA, concluída em 1986, ao passo que o segundo estudaria na Universidade de Princeton-EUA, concluindo em 1985. Ambos foram professores na PUC-Rio e, mais que isso, desenvolveram uma reputação de relevo em função de trajetórias que mesclavam experiência acadêmica, no setor público e no setor privado financeiro (Arida, 2019; Franco, 2019; Fraga Neto, 2019; Malan, 2019).

3.4.4 Anos 2000 e as novas condições de demanda por economistas

O último período analisado é aquele em que as condições de oferta por economistas especializados em assuntos macroeconômicos estavam estabelecidas no país. Desse modo, os critérios que pautariam a seleção dos presidentes da instituição, a partir de então, seriam associados ao interesse do governo da ocasião em sinalizar os rumos que sua política macroeconômica tomaria em sua gestão. Posto isso, a trajetória profissional de Henrique Meirelles, desenvolvida exclusivamente no setor financeiro privado, transmitia uma mensagem de manutenção das diretrizes fiscais e monetárias do governo imediatamente anterior, em relação ao qual o recém-empossado governo do Partido dos Trabalhadores (PT), sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, possuía histórico de críticas. Uma reportagem publicada no período transmite, em certo modo, a percepção existente sobre essa escolha, onde um opositor do governo chega a afirmar que “[a] escolha [de Meirelles] não poderia ter sido melhor. Ele deu demonstração de que sabe negociar com o mercado quando foi presidente internacional do Banco de Boston” (Mingone, 2002).

Na nomeação de Alexandre Tombini o destaque dado à sua sólida formação acadêmica, na Universidade de Brasília (UNB) e na Universidade de Illinois-EUA, e à sua extensa carreira como funcionário público, por exemplo, no Ministério da Fazenda, na Casa Civil e no próprio BCB, esteve associado a percepção de que ele era um “funcionário público sem ligações partidárias”, respeitado tanto pelos “analistas ortodoxos” quanto pela “ala desenvolvimentista

do governo” (Pimenta, 2011). De outro modo, à sua trajetória formativa se percebia a descrição de um típico tecnocrata, de sorte que a recém-eleita presidenta Dilma Rousseff (PT) buscou sinalizar, aos mercados e à sociedade em geral, a implementação de um governo com perfil técnico, em contraste ao perfil considerado político da administração anterior (D’Amorim, 2010; Rossi, 2011; Versiani, 2011).

Por último, a nomeação de Ilan Goldfajn buscou transmitir aos agentes um “choque de credibilidade e confiança”, em especial àqueles do sistema financeiro, num contexto de suspeitas de ingerência do governo anterior nas decisões do banco; acrescentou-se a esse cenário a crise política e econômica do país, que resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff e na posse de Michel Temer (Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB) (Alves, 2016; Nery, 2016). A sua carreira, por certo, contribui para essa percepção, em função de seu mestrado na EPGE-FGV e doutorado no Instituto de Tecnologia de Massachusetts-EUA, além de passagens pelo Banco Mundial, FMI, Organização das Nações Unidas (ONU), BCB e, por fim, como economista-chefe do Itaú-Unibanco, posição que ocupava até o momento que recebeu o convite para ser presidente do BCB.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crescente presença de economistas nos mais diversos espaços sociais é o objeto de interesse do presente artigo. Posto isso, utiliza-se a literatura de capacidades estatais e a sociologia do sistema de profissões para estudar a evolução e a presença, além do papel e da influência dos economistas no governo. O recorte proposto, não obstante, é aquele associado às questões monetárias, creditícias e financeiras de um país, isto é, ao espaço de atuação dos bancos centrais, tópico complexo o suficiente para abranger diferentes áreas de estudo, mesmo que seja uma instituição monopolizada pelos economistas. Uma tipificação do Banco Central do Brasil é apresentada de acordo com as carreiras profissionais pregressas de seus presidentes, da sua origem até o ano de 2018. Com base nas trajetórias individuais desenvolvidas no setor público, no setor privado financeiro e não financeiro e na academia se obtém um perfil institucional balanceado para a autoridade monetária brasileira.

O esquema conceitual de demanda e oferta por economistas, desenvolvido a partir dos estudos da ciência política e da sociologia, em complemento a historiografia econômica e do pensamento econômico, permite contribuir para a discussão sobre o modo como a técnica econômica é utilizada pelos governos. Desse modo, a construção de capacidades estatais, como aquelas correspondentes a institucionalização de conhecimentos, competências, experiências e técnicas pelo próprio estado brasileiro, em complemento ao desenvolvimento da academia

nacional de economia, em suas conexões com instituições de ensino e pesquisa estrangeiros, fundamentam a não-homogeneidade percebida nas carreiras dos presidentes do Banco Central do Brasil. Isto é, explicam a presença de presidentes oriundos do setor público, em seus primeiros anos de funcionamento; o surgimento dos primeiros doutores em economia no início da década de 1980; a aparição dos financistas, isto é, profissionais cuja trajetória foi desenvolvida no setor financeiro privado, a partir do período de redemocratização do país; o domínio de um grupo de pensadores específico durante o período de estabilização monetária do país, na década de 1990; e o momento a partir do qual as condições de oferta por economistas já estavam consolidadas, nos anos 2000, de sorte que objetivos do governo federal em sinalizar à sociedade os rumos que seriam seguidos pela política macroeconômica durante a sua gestão passam a fundamentar a escolha do perfil de presidente banco central.

É perceptível, durante a história apresentada no artigo, que a administração monetária do país se tornou mais complexa, que o próprio conhecimento em economia adquiriu caráter exclusivo àqueles que obtiveram treinamento no campo, e que o perfil socialmente adequado para chefiar uma instituição da magnitude e relevância do Banco Central do Brasil passou a incorporar novas características, isto é, novas qualificações e novas trajetórias profissionais; por certas vezes, pautou-se na combinação de experiências no setor público, no setor privado e/ou na academia.

4. CAPACIDADES ANALÍTICAS NA BUROCRACIA BRASILEIRA E TÉCNICAS DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumo: O estudo tem como objetivo explorar o amplo campo de políticas públicas, isto é, como governos discutem, criam, implementam e avaliam suas ações. Nesse meio, a atenção é direcionada ao papel do economista e do seu conhecimento com o intuito de analisar o seu papel e a sua influência nos governos contemporâneos. Em função disso, é de interesse o modo como os economistas desenvolvem e difundem seus métodos, em especial, aqueles experimentais e quase-experimentais de avaliação de impacto, em relação aos quais se observa um crescente uso para inferir os resultados de políticas públicas. Assim, para discutir como se estrutura os seus usos pela burocracia pública brasileira, toma-se como referência a literatura de capacidades estatais e a sociologia do sistema de profissões de Andrew Abbott. Três exercícios são realizados: (i) uma revisão sistemática da literatura do campo de avaliação de impacto, com o recorte aos pesquisadores vinculados a instituições de ensino ou pesquisa brasileiros; (ii) a aplicação de um questionário a esses mesmos especialistas, com o intuito de captar suas percepções sobre o campo; e (iii) a aplicação de um questionário a servidores públicos que realizaram cursos de qualificação no campo de políticas públicas na Escola Nacional de Administração Pública. Resumidamente, os resultados apontam em direção ao baixo uso de técnicas de avaliação no ambiente burocrático brasileiro. Os pesquisadores encontram justificativas para esse padrão na estrutura de incentivos do ambiente político do país.

Palavras-chave: Capacidades Estatais; Sistema de Profissões; Políticas Públicas baseadas em evidências.

Abstract: This paper draws from the literature on State Capacities and on the Andrew Abbott's Systems of Professions. We aim to explore the wider public policy cycle in the making; that is, how governments discuss, create, implement, and evaluate policies, using Brazil as our case of study. The paper focuses on the case of economics and economists as experts, understanding their role within the policy debate: how economists employ and propose their methods, namely, the experimental and quasi-experimental methods of evaluation which are widely used to measure and assess the impact of public policy. Therefore, our research question aims to deal with the usage of evidence-based policy studies by Brazilian bureaucracy. We apply (i) a systematic review of the Brazilian literature on the field of policy evaluation; (ii) a survey to those experts in this field; and (iii) a survey to civil servants who took qualifications in the many

topics of public policy cycle at Brazilian *Escola Nacional de Administração Pública*. The results point out towards the limited usage of evidence-based policy studies in the Brazilian bureaucratic environment. The experts' perceptions appoint to the political incentives of the Brazilian political environment.

Keywords: State Capacities; System of Professions; Evidence-based Policies.

4.1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo explorar o amplo campo do ciclo das políticas públicas, quer dizer, como governos discutem, criam, implementam e avaliam suas políticas, tendo o Brasil como objeto de análise. Nesse seguimento, a atenção é direcionada ao papel da ciência econômica e dos economistas como *experts*, com o fim de entender os seus papéis nos governos contemporâneos e, mais que isso, nos espaços coletivos atuais, como academia, a mídia tradicional e nos novos canais de comunicação. É de interesse, portanto, como os economistas desenvolvem, propõem e implementam seus métodos, particularmente, aqueles experimentais e quase-experimentais de avaliação, em relação aos quais se nota crescente uso para inferir o impacto de políticas públicas.

Evidentemente, um conjunto amplo de conhecimentos e habilidades amparam as ações do estado nos diversos espaços que busca intervir, das tradicionais áreas econômicas às outras esferas públicas, como corrupção, educação, saúde e segurança. Em complemento, a execução de uma agenda programática envolve questões fundamentais à sua organização, bem como de sua ligação com a variedade de grupos sociais existentes: a capacidade analítica de sua burocracia, de seu grau de autonomia em relação a pressões da sociedade (Head, 2008; Fukuyama, 2013; Howlett, 2015; Wu et al., 2015), e da interação concreta entre instituições de pesquisa com os espaços de formulação de políticas (Oliver et al., 2014). Esses fatores, em certa medida, intangíveis, afetam a qualidade das políticas públicas entregues pelos governos. Não obstante, é inegável que o emergente campo das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) tem sido tratado como indispensável para que as ações do estado gerem resultados efetivos para a sociedade. Também, nesse crescente consenso sobre o emprego da ciência nas decisões coletivas, nota-se o valor das evidências encontradas por meio do uso das técnicas criadas ou aprimoradas pelos economistas (Angrist e Pischke, 2008; Gertler et al., 2016; Barros e Lima, 2017), o recorte a que se atém esta pesquisa.

Esse consenso não se traduz, por óbvio, na exigência de que todo *policy maker*, para desenvolver suas atividades de maneira satisfatória, deva conhecer as especificidades, diga-se, de um *teste randomizado por clusters com implementação escalonada* para atestar os efeitos farmacológicos de uma vacina como a CoronaVac; criada para combater o Coronavírus pelo Instituto Butantan, órgão do governo do estado de São Paulo, e testada no município de Serrana-SP, cujos trabalhos de pesquisa foram iniciados ainda no ano de 2020.³² Entretanto, é mandatório que tenha a capacidade de compreender o debate científico pertinente ao trabalho que desenvolve, ou que se cerque de pessoas com tal capacidade analítica, pois o domínio sobre o campo de PPBEs se transformou em um “insumo para a tomada de decisão” sobre a própria política e “instrumento para o desenho ou melhoria do desenho” de políticas similares (Barros e Lima, 2017: 33). E, a despeito do interesse por evidências científicas ter se intensificado pela pandemia da Covid-19, a notoriedade do tema pode ser notada, por exemplo, quando é incluído no próprio texto constituinte que “[o]s órgãos e entidades da administração pública [...] devem realizar *avaliação das políticas públicas*, inclusive com divulgação do objetivo a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei” (Brasil, 2021a, Art. 37, §16, grifo nosso), como recentemente feito pela Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021. Embora seja possível tecer críticas à eficácia do dispositivo, dada a sua “ausência de sistematicidade” (Motta e Bonifácio, 2021), a sua construção sinaliza a preocupação de que o campo de avaliação de impacto esteja presente no ciclo das políticas públicas.

O interesse pelo uso de evidências científicas nos governos e, particularmente, pela burocracia estatal, também começa a ser investigado pela academia, como é observado nos trabalhos de Enap (2018), Koga et al. (2020a, 2020b), Sandim e Machado (2020) e Hjort et al. (2021). Os dois primeiros estudos, por meio de *surveys* aplicados a servidores da administração pública federal, tiveram como objetivo identificar quais os tipos de informação orientam a burocracia nacional e, por consequência, o conjunto de políticas públicas por ela conduzida. Já os trabalhos de Koga et al. (2020b) e Sandim e Machado (2020) direcionam as suas atenções ao aspecto teórico e metodológico da questão. Naquele se encontra um modelo analítico que esmiuça diversos componentes das capacidades analíticas de um estado, em seu nível individual e organizacional, de modo a elencar os determinantes do uso de evidências científicas pela burocracia. No último, por sua vez, é realizado um exercício de revisão da literatura brasileira

³² Para detalhes sobre o formato do estudo, critérios utilizados para a escolha do município, etapas seguidas para a sua implementação – realização de censo da população adulta, divisão do município em regiões de ação, sorteio da ordem de vacinação, dentre outros – e resultados obtidos, ver página oficial do Instituto Butantan <<https://butantan.gov.br/>> e ClinTrials.gov (NCT04747821).

para especificar as características gerais dessa agenda de pesquisa, em relação a qual se conclui que a “produção sobre as PPBEs ainda se mostra numericamente pouco expressiva” no país (Sandim e Machado, 2020: 44).³³ Por fim, a pesquisa de Hjort et al. (2021), por meio de um estudo experimental, avalia a demanda por evidências científicas de prefeitos de municípios brasileiros, bem como a sensibilidade do grupo a pesquisas acadêmicas.

Diante do exposto, para tratar do papel da ciência econômica e dos economistas no domínio das técnicas de avaliação de impacto, bem como o seu uso pela burocracia brasileira, recorre-se a três exercícios principais: (i) uma revisão sistemática da literatura da área de economia, produzida por pesquisadores vinculados a instituições de ensino e pesquisa nacionais, que utilizaram tais técnicas em seus temas de pesquisa, dos estudos randomizados à variedade dos métodos quase-experimentais; (ii) a aplicação de um questionário a esses mesmos especialistas no uso da técnica científica de avaliação dos efeitos causais de políticas públicas; e, por último, (iii) a aplicação de um questionário a funcionários do estado brasileiro que realizaram treinamentos e capacitações na Escola Nacional de Administração Pública, instituição reconhecida por qualificar quadros da burocracia nacional.

Por esse modo, também se almeja complementar as discussões anteriores com conceitos produzidos por outros campos das ciências sociais, diga-se, a sociologia e a ciência política. Não apenas estas, mas também com disciplinas econômicas, a saber, a metodologia da economia e a historiografia econômica e do pensamento econômico. Isto posto, da ciência política se resgata a literatura de capacidades estatais (Jessop, 2001; Addison, 2009; Cingolani, 2013). Neste grupo está a reflexão de que o estado deve interiorizar um conjunto de recursos, de infraestrutura técnica a de pessoal, para interferir de maneira satisfatória nos diversos espaços sociais em que se encontra. A partir da sociologia, especificamente, da sociologia do sistema de profissões de Andrew Abbott (1988), é possível compreender o controle de um conhecimento ou qualificação por algum grupo profissional, isto é, como espaços de *expertises* são institucionalizados e monopolizados em função de seu sistema de conhecimento abstrato. Sendo assim, os saberes administrativo, burocrático e científico são fundamentais para que o ciclo de uma política pública seja executado, da construção da agenda à sua avaliação (Saraiva e Ferrarezi, 2006), especialmente na contemporaneidade de governos considerados como bem

³³ Exercício similar é feito por Crupton et al. (2016), no entanto, restrita a artigos e contrapondo a produção do campo no Brasil e nos Estados Unidos, entre 2005 e 2014. Para uma síntese dos estudos encontrados, entre artigos, dissertações e teses, publicados entre 2009 e 2019, recomenda-se o Quadro 1 do trabalho de Sandim e Machado (2020: 45).

administrados. Nesse grupo de saberes, a instrumentalidade das ferramentas econômicas será a capacidade analítica que orientará a discussão presente.

A conexão com o campo historiográfico pode ser resgatada em Bob Coats (1978), cujos estudos chamavam a atenção para a crescente presença de economistas, e do conhecimento que produzem, nos governos. Este artigo busca contribuir para a área à medida que analisa um espaço de atuação dos economistas ainda recente e pouco explorado pela academia e, também, porque a partir de sua base teórica dialoga com diferentes campos de estudo. Por último, o “campo de públicas” tem chamado a atenção de filósofos e metodólogos da economia. Isto se nota quando Daniel Hausmann (2021) identifica no campo da inferência causal uma área que permitiu, e ainda permite, um espaço para colaborações entre o seu grupo e os economistas. Por sua vez, Don Ross (2021) e Uskali Mäki (2021) tratam a economia como uma *Policy Science* e, em função disso, uma série de questões e espaços para os quais os economistas deveriam direcionar suas atenções surgem, de caráter teórico-metodológico e de caráter empírico. Do primeiro tipo estariam problemáticas como a “simplicidade” de modelos econômicos *versus* a complexidade que envolve uma política pública e os conceitos de “evidência” e “causação” a ela aplicados, ou mesmo a relação “imperialista” da economia com as outras ciências sociais (Mäki, 2021: 10). Do segundo, estariam a institucionalidade na qual a ciência econômica contribui para as políticas postas em prática, a autoridade que economistas sustentam enquanto dirigentes dessas políticas, bem como os custos e benefícios desse arranjo diante das mudanças socioeconômicas da contemporaneidade (Ross, 2021: 33).

A seção seguinte apresenta o esquema conceitual de capacidades estatais e do sistema de profissões, no qual se argumenta que o conhecimento em economia é uma capacidade analítica indispensável para a organização dos governos e para a execução de políticas públicas. A seção três destrincha os critérios utilizados para a condução da pesquisa e a seção quatro discute os seus resultados. A última seção apresenta as considerações finais do trabalho.

4.2 EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E OS SEUS USOS PELA BUROCRACIA

A seguir são apresentadas as bases conceituais da presente pesquisa.

No ambiente acadêmico é consensual que a *expertise* científica deva informar as decisões dos burocratas, dos agentes políticos e de todos aqueles envolvidos com as atividades do estado, de seus governos e de suas instituições. Isso é especialmente verdadeiro quanto ao objeto dessa pesquisa, o campo dos economistas e do conhecimento que produzem. O campo de Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBEs), nesse particular, é fundamental para que as ações públicas sejam efetivas naquilo que propõem alterar na sociedade, nos diversos

espaços sociais que alcançar. Baliza essa interpretação a circunstância tal que as decisões coletivas estejam restritas pela escassez de recursos econômicos, pessoais e outros. Nesse contexto, análises de custo-benefício e custo-eficiência, entre as técnicas menos complexas, e estudos randomizados/experimentais ou quase-experimentais, entre aqueles mais complexos, podem subsidiar os processos decisórios sociais.

Esta pesquisa tem sua atenção voltada a esse último grupo de métodos econômicos em função do interesse de analisar, no abrangente campo de públicas, a subárea de avaliação de impacto. Em resumo, essas técnicas buscam encontrar uma relação de causalidade entre um programa ou ação implementado pelo estado, embora não somente, e uma ou mais variáveis de interesse. Nisso, os estudos experimentais, ou RCTs (*randomized controlled trials*), e as técnicas quase-experimentais, como diferenças em diferenças, pareamento, regressão descontínua, controle sintético e uso de variáveis instrumentais, permitem a identificação do impacto em foco sem a influência de outros fatores sociais, políticos, econômicos que, inevitavelmente, ocorrem simultaneamente a qualquer intervenção implementada. Sem a intenção de estender essa pesquisa às peculiaridades desses métodos, cabe finalizar que a identificação desse resultado líquido estudado depende de uma série de fatores não necessariamente pertencentes ao campo científico, como o custo da pesquisa, o momento em que se permite o seu uso em relação às etapas de implementação das políticas ou ações, a disponibilidade de dados, entre vários outros. Em certa medida, essas particularidades estarão presentes nas discussões dos resultados encontrados e debatidos em seguida.

Diante do exposto, é possível traçar uma relação do tópico com a literatura de capacidades estatais (Jessop, 2001; Addison, 2009; Cingolani, 2013) e com a sociologia do sistema de profissões do sociólogo Andrew Abbott (1988). Do primeiro grupo de estudos, é relevante que o estado não apenas mobiliza instrumentos formais e informais para construir uma infraestrutura que lhe permita intervir na realidade social, como também busca inserir no seu interior uma burocracia bem-informada, em teorias e métodos, para subsidiar tais intervenções. Essa burocracia, quando convertida em servidores públicos, passa a ser um dos elementos constitutivos de sua capacidade analítica e lhe permite “desempenhar atividades voltadas para a formulação de conhecimentos e evidências que aprimorem o processo de implementação, visando aumentar eficiência e eficácia das políticas” (Enap, 2018: 06). Nesse cenário que se encontram as demandas por aquele grupo profissional que se especializou no desenvolvimento e aplicação de técnicas de avaliação de impacto.

Com base na sociologia do sistema de profissões, por outro lado, extrai-se os elementos explicativos da institucionalização de *expertises* e do controle de práticas sociais por um grupo

profissional, como ocorre em relação ao próprio conceito de avaliação de impacto e com o campo dos economistas. Conforme desenvolvido por Abbott, esse processo tem seu fundamento nos sistemas de conhecimento e nos correspondentes níveis de abstração que determina área de atuação exigem e, em relação aos quais, apenas um delimitado contingente consegue compreender e reproduzir. Isso pode ser observado, no espaço de atuação dos economistas, a partir da história do desenvolvimento das técnicas de avaliação econômica, como presente nos trabalhos de Imbens e Wooldridge (2008) e Heckman (2010). Assim, a adequada compreensão desses métodos e, também, dos resultados deles derivados, depende de uma sólida formação em métodos quantitativos e relativa familiaridade com linguagens e técnicas de programação. A partir disto, compreende-se o controle que a ciência econômica estabelece sobre o campo de públicas, dentre outros fatores, porque a disciplina tem em sua própria base curricular (Petterini, 2020), de graduação e pós-graduação, acesso a essas habilidades, situação não necessariamente verdadeira para as suas concorrentes sociais, como antropologia, ciência política, sociologia e outras. Essas características, portanto, conformem os critérios de oferta pelo conhecimento de técnicas de avaliação.

4.3 METODOLOGIA: QUESTIONÁRIOS E REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

Três exercícios foram feitos para tratar do papel da ciência econômica e dos economistas no campo das técnicas de avaliação de impacto, bem como o seu uso pela burocracia brasileira:

- (i) uma revisão sistemática da literatura da área de economia que utiliza métodos de avaliação de impacto de políticas públicas;
- (ii) a aplicação de um questionário aos pesquisadores nacionais, vinculados a instituições de pesquisa e centros de pós-graduação em economia, especialistas em trabalhos sobre avaliação de impacto de políticas públicas; e
- (iii) a aplicação de um questionário a funcionários públicos que realizaram treinamentos e capacitações no campo de políticas públicas na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).³⁴

³⁴ Nos Apêndices do artigo estão as questões dos dois questionários aplicados, cujo termo de ética aprovado pelo comitê da Universidade de Bristol-Reino Unido possui número de referência 10476. Uma cópia dos formulários de confidencialidade de uso dos dados coletados pode ser obtida com os autores.

A revisão sistemática da literatura consiste no uso de um método claro e replicável de identificação, seleção e análise de um conjunto de estudos relevantes para uma questão de pesquisa. Embora o seu uso seja mais comum nas ciências da saúde, por exemplo, na tentativa de sumarizar os benefícios e/ou danos de uma medicação ou intervenção médica em estudos randomizados, a sua aplicação tem se difundido em áreas como as ciências sociais, em tópicos como avaliação de intervenções (Moher et al., 2009; Galvão e Ricarte, 2019).³⁵ Esta revisão é aqui realizada para identificar os principais pesquisadores, os espaços de produção de artigos científicos e os temas mais recorrentes em relação aos quais as técnicas de avaliação de impacto são empregadas. Identificado os principais pesquisadores da área, o primeiro questionário é aplicado para analisar como este grupo percebe a relação entre os campos acadêmico e de produção de políticas públicas.

A seleção dos metadados foi realizada com o auxílio base eletrônica EconLit, da *American Economic Association*.³⁶ A ferramenta fornece acesso aos textos das diversas áreas da ciência econômica e contém, em seu acervo, mais de um milhão de estudos, entre artigos, *working papers*, dissertações, teses, livros e outros. A pesquisa se limitou a artigos publicados entre 2001 e 2020, em periódicos revisados por pares, e cuja autoria do estudo contivesse a participação de ao menos um autor vinculado a instituições de ensino e/ou pesquisa brasileiros. Além disso, os artigos foram selecionados de acordo com a presença dos seguintes termos em todos os seus campos textuais:

- (i) *evidence-based policy; public policy evaluation; impact evaluation; program evaluation; causal effect; causal inference;*
- (ii) *potencial outcomes; natural experiments; quase-experimental method; e*
- (iii) *randomized controlled trial; difference in differences; propensity score matching; regression discontinuity; synthetic control; instrumental variable regression.*

Os termos foram selecionados com o fim de cobrir os métodos utilizados pelos economistas para desenvolver avaliações de impacto de políticas públicas. Na seção seguinte são detalhados todos os critérios utilizados para se chegar à amostragem final de artigos.

O segundo questionário, por sua vez, é adaptado de outros dois, publicados pela Enap (2018) e por Koga et al. (2020). Ambos tiveram como objetivo, de maneira geral, analisar as

³⁵ Por vezes, a revisão é complementada com uma meta análise, isto é, com o uso de técnicas estatísticas para identificação de padrões na literatura analisada. Entretanto, esse exercício não é realizado neste trabalho.

³⁶ Disponível em <<https://www.aeaweb.org/econlit/>>.

capacidades estatais brasileiras e, de maneira específica, identificar que tipo de informação, se evidências científicas ou outras, orienta a burocracia pública da administração direta em suas atividades diárias.³⁷ Tomando os resultados destacados em Koga et al. (2020), é de interesse a identificação de quatro perfis de burocratas, de acordo com as fontes de informações que utilizam: (i) geradas pela própria administração pública; (ii) de diversas fontes externas; (iii) de fontes acadêmicas; e (iv) de cunho pessoal. A atenção se direciona, naturalmente, às informações do terceiro tipo, em relação às quais cerca de 12% dos respondentes afirmaram que sempre consultam “artigos, capítulos ou livros produzidos por pesquisadores”, e cerca de 6% sempre recorrem a “relatórios de pesquisa”. Por outro lado, quando se considera outros tipos de informações, o percentual de pessoas que sempre recorrem, por exemplo, a “leis e normas”, “consulta a colegas de trabalho”, “experiência pessoal” e “notas técnicas produzidas por órgãos federais”, cresce de maneira significativa – para 60.46, 41.28, 34.72 e 32.75%, respectivamente. Em complemento, o percentual de respondentes que sempre utilizam estudos “teóricos” ou “quantitativos” se mantém baixo, respectivamente, 6.7 e 4.72%.

Mesmo diante desses resultados, segundo os autores, não é possível afirmar que os burocratas não utilizam evidências científicas em seus trabalhos, uma vez que notas técnicas, pareceres legais e outros, possuem algum grau de sistematicidade e podem, direta ou indiretamente, basear-se em estudos científicos. De todo modo, argumentam que o baixo uso de informações produzidas pela academia, ao mesmo tempo que se percebe um elevado uso de informações produzidas pela própria administração pública, sinaliza a existência de “duas comunidades distintas” (Koga et al., 2020: 18), cujos trabalhos se pautam no uso de regras e códigos que pouco comunicam entre si. Nesse particular, e em complemento a essa discussão, configurações similares em outros espaços sociais levaram ao desenvolvimento e à aplicação da concepção de *knowledge brokers* (Dobbins et al., 2009; Ward et al., 2009; Meyer, 2010). A proposta, em síntese, defende o uso da infraestrutura de centros de pesquisa, onde se localizam os especialistas em diversas áreas, como intermediários da aplicação das técnicas científicas. Essa função permitiria que novos públicos tivessem condições de compreender a linguagem presente nos estudos acadêmicos e, ao aproximar essas “duas comunidades distintas”, como a burocracia e a academia, permitiria novos usos aos trabalhos que, em outro cenário, permaneceriam restritos ao interior de ambientes universitários.

Se o trabalho de Koga et al. (2020) avança em relação ao da Enap (2018) por demonstrar uma preocupação pelo uso, na burocracia federal, do conhecimento gerado no amplo campo de

³⁷ Servidores públicos civis estatutários e ocupantes de cargo comissionado federais.

PPBEs, o presente trabalho pretende contribuir para a discussão explicitando aquelas evidências produzidas pelos economistas, isto é, aquelas presentes na literatura de avaliação de impacto e que buscam traçar relações de causalidade entre uma política e o seu resultado social. Esta particularidade não é nítida nos dois trabalhos em função do agrupamento dado às trajetórias formativas dos seus respondentes e por não especificarem, em suas perguntas, o conhecimento de técnicas econométricas, experimentais e quase-experimentais. No questionário, reproduz-se algumas das questões já presentes nos dois estudos anteriores, como aquelas feitas para identificar a localização funcional, o perfil demográfico e a política pública a que os respondentes estiveram vinculados, e são acrescentadas outras direcionadas à análise da presença das técnicas de avaliação de impacto em suas rotinas diárias de trabalho; dentre as quais, a identificação de qual curso foi realizado na instituição, a indicação da formação acadêmica em áreas que fornecem acesso a métodos quantitativos, e perguntas para avaliar se os respondentes se baseiam neste grupo de estudos em seus processos de tomada de decisões.

A hipótese inicial do estudo é de ausência, em algum grau, dessa capacidade analítica produzida por economistas na administração pública. Isto é, a literatura econômica tem se sofisticado de maneira tal que um descompasso se estabeleceu entre o acesso a esse conhecimento e a capacidade do estado absorvê-lo e utilizá-lo na sua atividade de produtor de políticas.³⁸ Em função disso, as avaliações comumente realizadas pelo setor público se limitariam ao monitoramento, prestação de contas e descrição de resultados, não analisando relações de causalidade entre a política e indicadores sociais de interesse. Por fim, esse vácuo presente no ciclo de uma política seria ocupado pela academia que, *a posteriori*, ofertaria esses estudos. Pontua-se, no entanto, a possibilidade de uma hipótese alternativa, qual seja, que haja capacidade analítica suficiente em órgãos e instituições públicas para avaliar os programas governamentais, mas que não haja incentivos para tanto, uma vez que resultados não-esperados podem significar responsabilização e custos políticos para o burocrata e para o *policy maker*. A existência de “ilhas de excelência” em órgãos e entidades governamentais, com elevado grau de formação acadêmica e selecionados via concursos com significativa competitividade, pode substanciar esse outro caminho. Por essa via, não haveria baixa oferta de quadros com a qualificação mencionada, mas baixa demanda por esse tipo de serviço. A avaliação de impacto ocorreria apenas via *enforcement* regulatório interno ou externo, como na inclusão do tópico no

³⁸ Embora exista exemplos de usos ou tentativas de usos pelos governos desde a década de 1990. Por exemplo, no próprio contexto de elaboração do texto presente na EC. 109 de 2021, está o trabalho dos burocratas do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do governo federal. Em complemento, é relevante pontuar que o setor privado, especialmente em grandes companhias, faz uso dessas técnicas há mais tempo e de maneira muito mais natural que os casos presentes no setor público.

texto constitucional, ou via financiamento de programas por órgãos não-governamentais nacionais e internacionais, quando a contrapartida aos recursos é a obrigatoriedade da avaliação dos programas.

4.4 A ACADEMIA, O CONHECIMENTO EM ECONOMIA E A BUROCRACIA NACIONAL: O QUE INFORMA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir dos critérios estipulados anteriormente, obteve-se, para cada um dos grupos de palavras apresentados, respectivamente, 76, 24 e 231 artigos.³⁹ O primeiro resultado que se destaca, nesse contexto, diz respeito a baixa quantidade de artigos publicados pelos pesquisadores nacionais, durante os 20 anos analisados, em especial no grupo que conteve os estudos experimentais.⁴⁰ Ao filtrar aqueles estudos que se repetiram nos três grupos, a nova amostra se constituiu em 308 artigos. Em seguida, os artigos foram analisados individualmente para que fosse possível identificar se, por um lado, de fato tinham como objeto de estudo a avaliação de alguma política governamental ou um debate teórico e metodológico sobre a questão; ou, por outro lado, se o tópico de PPBEs era tratado de maneira tangencial ou se se aplicava uma técnica tipicamente não econômica para inferir o efeito causal de alguma ação pública. Desse modo, ao se identificar que 121 artigos não cumpriam estes requisitos estabelecidos, a amostra final resultou em 198 trabalhos.

Com base nessa amostragem foi possível identificar os pesquisadores especializados no uso de técnicas econômicas no campo de PPBEs. O critério para essa caracterização observou a publicação, como autor ou coautor, de ao menos um artigo em um periódico da área de economia revisado por pares, como possível pela plataforma digital EconLit. Assim, na amostra final estiveram presentes 307 diferentes autores, em relação aos quais se encontrou o contato de e-mail de 293. Apesar dessa quantidade de pessoas contactadas, obteve-se o retorno de apenas 13 deles. Por último, quanto ao questionário voltado aos servidores que realizaram capacitações e treinamentos na Enap, do universo possível de 1962 respondentes, obteve-se o retorno de 107 pessoas.

A seguir, são apresentados e discutidos os resultados desses exercícios. Entretanto, diante dos critérios utilizados para a construção dessa amostra e, também, da baixa taxa de

³⁹ Em função da ausência de um campo, na plataforma EconLit, que permitisse a identificação das universidades brasileiras *a priori*, o processo de construção da amostra envolveu a seleção inicial de todos os artigos que contivessem os termos de interesse para, em seguida, realizar uma filtragem dos trabalhos de interesse, tendo como referência um arquivo com os nomes das instituições nacionais.

⁴⁰ Este levantamento é similar ao obtido nos trabalhos de Crupton et al. (2016) e Sandim e Machado (2020), na ordem, para os períodos 2005-2014 e 2009-2019, mesmo considerando que os autores trabalharam com uma conceituação de PPBEs mais abrangente que a utilizada nesta pesquisa.

resposta obtida na aplicação dos dois questionários, convém adicionar à tradicional cautela necessária para se interpretar pesquisas similares à esta, alguns comentários adicionais. Neste lugar, críticas aos possíveis vieses de seleção existentes na pesquisa são possíveis, dentre os quais, aqueles relacionados (i) à regra de seleção dos artigos, exclusivos ao campo de interesse da pesquisa; (ii) à ausência de grupos contrafactuais de análises, de outros campos de estudo e de outros espaços nacionais; (iii) ao meio utilizado para se contactar os pesquisadores e os funcionários públicos, via e-mail, que pode interferir previamente no engajamento dos possíveis respondentes; (iv) ao contexto social, político e econômico em que os respondentes se encontram;⁴¹ (v) à delimitação feita aos funcionários que realizaram cursos na Enap, diante da possibilidade de existir incentivos externos ou interesse prévio por PPBEs; e (vi) ao mencionado pequeno número de respostas, tanto em relação ao universo possível de contato, quanto em relação à totalidade de pesquisadores e funcionários públicos do país.

Neste cenário, é útil recorrer à ferramenta conceitual de saturação, presente na construção de amostragens em pesquisas qualitativas. Nesse campo, o que se discute é em que medida os critérios usuais de cientificidade de um estudo são mantidos mesmo com o uso uma amostragem pequena e, mais que isso, obtida a partir de um grupo de interesse restrito, além de suscetível à sensibilidade teórica do pesquisador (Fontanella et al., 2008; Minayo, 2017; Falqueto et al., 2019). Naturalmente, o contraste existente entre pesquisas quantitativas e qualitativas se manifesta, especialmente em estudos que se inserem no campo da ciência econômica. Não obstante, o que interessa a esse artigo diz respeito ao entendimento de que as pesquisas qualitativas encontram seu rigor metodológico ao “explorar uma gama de depoimentos, realizar análises de conteúdo e se aprofundar nas relações e nas diferentes representações que um problema pode acarretar” (Falqueto et al., 2019: 41). Assim, os critérios usuais de homogeneidade, magnitude e repetição de um fenômeno social, embora relevantes, dão lugar à “intensidade do fenômeno”, isto é, ao que se associa a “crenças, valores, opiniões” dos respondentes da pesquisa (Minayo, 2017: 2). De outra maneira, nos estudos qualitativos há a compreensão de que “a questão ‘quantos?’ [...] parece de importância relativamente secundária em relação à questão ‘quem?’ [...]”, embora conectadas, de sorte que “[...] o que há de mais significativo nas amostras intencionais ou propositais não se encontra na quantidade

⁴¹ Os questionários foram desenvolvidos durante os meses de outubro e fevereiro de 2021 e aplicados durante o período de março e julho de 2022. O contato com o primeiro grupo foi feito a partir de e-mails disponíveis em fontes públicas, como as páginas institucionais de seus ambientes de trabalho ou nos próprios artigos selecionados. O contato com o segundo grupo foi feito com o suporte da secretaria da Enap, que enviou o questionário aos seus alunos e ex-alunos.

final de seus elementos [...], mas na maneira como se concebe a representatividade desses elementos e na qualidade das informações obtidas deles” (Fontanella et al., 2008: 20).

Por óbvio, a definição de parâmetros ainda é necessária para o alcance da “amostragem por saturação” em uma pesquisa, quer dizer, para a obtenção de um cenário em que seja possível inferências com determinado valor científico, dadas as observações disponíveis. Estes parâmetros devem observar em que medida a amostra se conecta e se mostra coerente com a pergunta realizada, com os pressupostos ou hipóteses apresentadas, com os instrumentos de coleta dos dados utilizada, com a base teórica empregada para fundamentar o estudo e interpretar os seus resultados; dentre outros (Minayo, 2017: 4; Fontanella et al., 2008: 18). A partir desse referencial analítico, avalia-se que, apesar das limitações existentes no presente artigo, as informações e análises apresentadas em seguida podem ser utilizadas como uma pequena representação do modo como os economistas e o conhecimento por eles produzido afetam a organização dos estados e governos contemporâneos, em especial, no campo de avaliação de impacto de políticas públicas.

4.4.1 A produção acadêmica brasileira: instituições, periódicos e temas de interesse

Como discutido pela sociologia do sistema de profissões de Andrew Abbott, a academia é um dos *locus* do processo de criação de novos diagnósticos, tratamentos e inferências sobre questões diversas. De outro modo, é nesse espaço que são elaborados e formalizados novos sistemas teóricos, metodológicos e conceituais, ou seja, os elementos que permitem que sistemas de conhecimentos se tornem abstratos a todos que não obtiveram treinamento em determinados campos de estudo e áreas de atuação profissional. Também, o pertencimento a esse ambiente, sinalizado por meio de símbolos tais quais a titulação acadêmica e publicação de artigos científicos em periódicos especializados, confere autoridade aos seus integrantes, sobre os assuntos em que se envolvem. Diante dessas características, a academia pode ser apresentada como base de sustentação de grupos profissionais. Assim sendo, uma análise da produção acadêmica dos pesquisadores vinculados a instituições de ensino e pesquisa ajuda a compreender como e em qual extensão o conhecimento de PPBEs informa as políticas públicas. Isso é realizado em seguida ao se apresentar os principais espaços de publicação de seus trabalhos, as suas afiliações institucionais e os temas estudados.

A Tabela 1 apresenta as 22 principais instituições brasileiras às quais os pesquisadores de toda a amostra estiveram vinculados no momento da publicação de seus artigos.⁴² Cabe

⁴² Há na amostra, ainda, menções a outras 173 instituições nacionais e internacionais.

pontuar, não obstante, que por vezes um mesmo pesquisador esteve associado a duas ou mais instituições, que um mesmo pesquisador foi autor ou coautor de dois ou mais artigos e, ainda, que dois ou mais pesquisadores de uma mesma instituição foram responsáveis pela publicação de um mesmo artigo. Logo, para ser mais preciso, a tabela apresenta a quantidade de vezes que cada instituição é mencionada por cada autor ao menos uma vez em cada artigo. A sobreposição de informações, no entanto, pode sinalizar quais são os espaços mais favoráveis a realização de pesquisas e publicação de artigos sobre avaliação de impacto de políticas públicas.

Tabela 1: Afiliação institucional dos pesquisadores

Instituições	Qtde.	Instituições	Qtde.
Universidade de São Paulo	62	Universidade Federal de Uberlândia	11
FGV-EESP	44	FGV-EPGE	9
Universidade Federal de Viçosa	26	PUC-RS	8
Universidade Federal de Pernambuco	23	Universidade Federal do Paraná	7
PUC-Rio	23	Universidade Federal do Rio de Janeiro	6
Universidade Federal de Pelotas	20	Universidade Estadual de Campinas	6
IPEA	19	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	6
INSPER	18	Banco Mundial	6
Universidade Federal do Ceará	15	Universidade Federal de Juiz de Fora	5
Universidade de Brasília	13	FGV-EAESP	5
Universidade Federal da Paraíba	12	FGV-EBAPE	5

Fonte: Elaboração própria, de acordo com EconLit.

Dentre esses espaços favoráveis a publicação de pesquisas no campo de PPBEs estão um conjunto de universidades estaduais e federais, além de instituições privadas. De maior destaque, no primeiro grupo, é a Universidade de São Paulo (USP), com seus programas de pós-graduação em economia de Ribeirão Preto (FEARP-USP), Piracicaba (ESALQ-USP) e São Paulo (FEA-USP). Também relevantes para o campo são os espaços propiciados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em seus programas de pós-graduação de economia e administração de empresas em São Paulo, EESP e EAESP, e de economia e administração pública do Rio de Janeiro, EPGE e EBAPE; outra instituição privada de renome é a Pontifícia Universidade Católica (PUC), com seus programas do Rio de Janeiro e Porto Alegre, a PUC-Rio e a PUC-RS. O eixo econômico Rio de Janeiro-São Paulo deixa de ser predominante em função da atuação de universidades federais na amostra, com os programas de pós-graduação localizados, por exemplo, no Rio Grande do Sul, em Minas Gerais, em Brasília e, também, em estados nordestinos, o Ceará, a Paraíba e o Pernambuco. Por fim, faz-se menção ao Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (IPEA) e ao Banco Mundial, duas instituições que não têm sua atuação fim direcionada ao ensino de economia.

Uma série de fatores pode fundamentar a caracterização vista na Tabela 1. Para os propósitos e limitações da discussão realizada nessa pesquisa, pode-se elencar a própria história de formação da academia brasileira, cujo destaque de instituições como a FGV, a USP de São Paulo e a própria Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), inicialmente, a Faculdade Nacional de Ciências Econômicas (FNCE), são patentes; adicionalmente, a difusão de programas de pós-graduação para além do eixo Rio de Janeiro-São Paulo esteve entre os esforços de formatação de uma comunidade sofisticada de economistas no país; e, por fim, cabe menção a relevância que a pesquisa desenvolvida pela PUC, particularmente, a do Rio de Janeiro, obteve ao participar da discussão inflacionária do país, além de ter se estruturado como um espaço de absorção de brasileiros recém-formados em programas de pós-graduação norte-americanos, nas décadas de 1980 e 1990 (Loureiro, 1997; Bastos e Mello Neto, 2014; Klüger, 2017; Fernandez e Suprinyak, 2018; Suprinyak e Fernandez, 2021). Por último, também pode ser relevante para essa descrição a orientação acadêmica dos programas de pós-graduação dessas instituições, isto é, se mais ou menos conectados ao *mainstream* econômico e a técnicas econômicas aplicadas. Nesse aspecto, embora voltado a *expertise* macroeconômica de instituições de ensino brasileiras, o trabalho de Codato et al. (2016) discute como esse aspecto é relevante para a evolução da carreira profissional dos economistas no país.

A Tabela 2, por sua vez, apresenta os 15 principais periódicos em que os artigos produzidos pelos pesquisadores da amostra foram publicados.⁴³ Neste caso, as informações ali destacadas têm caráter apenas descritivo, isto é, tem-se como intuito somente destacar os meios acadêmicos utilizados pelos autores para apresentarem os resultados de suas pesquisas, desconsiderando, assim, outros espaços também relevantes, como congressos, conferências, dissertações e teses, dentre outros. Nesse sentido, o prestígio associado ao fator de impacto de cada periódico de economia, por exemplo, o *Qualis* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) ou o *Web of Science Journal Citation Records* (JCR) da editora *Clarivate*, é deixado em segundo plano, embora seja relevante nas decisões de submissões de pesquisas dos autores. Por último, também se faz menção à quantidade de revistas presentes, 93 ao todo, permitir diferentes orientações editoriais, daqueles especializados em pesquisas metodológicas e/ou aplicados àqueles que concedem espaço à estudos com desenhos mais diversos, como pode ser notado ao se comparar as linhas editoriais,

⁴³ Há na amostra menções a outros 78 periódicos, nacionais e internacionais.

por exemplo, da *American Economic Review* e da *Health Economics* com as quatro principais revistas brasileiras da amostra, as *Economia Aplicada*, *Economia-Anpec*, *Estudos Econômicos* e *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Não obstante, todos esses periódicos não somente fornecem espaços para a difusão do campo de PPBEs, mas compõem o grupo de distintivos acadêmicos em economia que conferem autoridade aos especialistas em avaliação de impacto de políticas públicas.

Tabela 2: Quantidade de artigos publicados por periódico

Periódicos	Qtde.
<i>Economia Aplicada</i>	14
<i>Economia-Anpec</i>	13
<i>Estudos Econômicos</i>	13
<i>Pesquisa e Planejamento Econômico</i>	13
<i>Nova Economia</i>	9
<i>Economics of Education Review</i>	5
<i>Journal of Econometrics</i>	5
<i>Brazilian Review of Econometrics</i>	4
<i>Economics Letters</i>	4
<i>Journal of Development Economics</i>	4
<i>Journal of Development Studies</i>	4
<i>Revista Brasileira de Economia</i>	4
<i>Análise Econômica</i>	3
<i>Ensaio FEE</i>	3
<i>Small Business Economics</i>	3

Fonte: Elaboração própria, de acordo com EconLit.

Para terminar, a Tabela 3 apresenta os temas mais recorrentes aos artigos que contiveram a autoria ou coautoria de pesquisadores de instituições de ensino e pesquisa brasileiras. Buscou-se, em sua construção, sintetizar os debates neles presentes mesmo que, na maioria das situações, os seus objetos e objetivos não fossem tratados de maneira isolada, isto é, conectavam-se com a finalidade de apresentar novas evidências ou novas técnicas às literaturas de referência. Para além dos 16 tópicos em destaque, outros 34 também compuseram a amostra, no entanto, estiveram presentes em três ou menos artigos. Assim sendo, os tópicos são abrangentes e, ao tratar do impacto de um evento social e econômico ou de uma política e de uma legislação brasileira ou estrangeira, cobrem os campos de assistência social, crédito rural, desigualdades de gênero e raça, mercado de trabalho, dentre outras questões tipicamente econômicas. Da mesma forma, preocupam-se com assuntos relacionadas às áreas da educação, saúde, eleições, meio ambiente e segurança, dentre outros que possuem uma interlocução maior com a amplitude dos juízos presentes em outras ciências sociais.

Tabela 3: Principais temas de pesquisa do campo de avaliação de impacto

Temas de Pesquisa	Qtde.	Temas de Pesquisa	Qtde.
Educação	32	Segurança	7
Mercado de Trabalho	25	Agricultura	5
Assistência Social	20	Desigualdade	5
Teoria ou Método	16	Energia	5
Sistema Político e Regras Eleitorais	13	Investimento em P&D	5
Inovação	8	Política Fiscal	5
Mercado de Crédito	8	Meio Ambiente	4
Saúde	8	Previdência	4

Fonte: Elaboração própria, de acordo com EconLit.

As informações apresentadas, a despeito das limitações da pesquisa, sinalizam o que foi sugerido pelos metodólogos Don Ross (2021) e Uskali Mäki (2021), quanto ao imperialismo percebido na relação entre a ciência econômica e as outras disciplinas sociais. As suas razões, debatidas com maior profundidade por Lazear (2000) e Fine (2002), além de mensuradas nos estudos de Fourcade, Ollion e Algan (2015) e de Angrist et al. (2017), conectam-se à busca por prerrogativas exclusivas de trabalho pelos economistas, conforme presente na sociologia de Andrew Abbott (1988), na quase totalidade dos espaços em que ocorrem os debates sobre questões públicas, em função, sobretudo, da disseminação de suas técnicas e de seus métodos de pesquisa.

4.4.2 Características da demanda e da oferta por estudos do campo de políticas públicas baseadas em evidências: a percepção dos especialistas

A seguir, as interpretações, as opiniões e os valores dos próprios especialistas em PPBEs são apresentadas. O questionário aplicado teve como fim identificar como (i) os pesquisadores percebiam a demanda por estudos que buscavam avaliar políticas públicas; (ii) como a complexidade presente nas técnicas por eles estudadas afetava a disseminação do seu uso pelos governos; (iii) como as condições de oferta de pessoal qualificado no capo afetava essa mesma aplicação e uso pelos governos; (iv) o impacto das ações governamentais recentemente desenvolvidas com a finalidade de introduzir a temática no ciclo de suas políticas públicas; além de (v) sugestões para o desenvolvimento da área na academia e na burocracia nacional.

Em primeiro lugar, destacam-se as características gerais destes pesquisadores. Quanto às suas trajetórias educacionais, 10 deles são economistas, ao passo que outros três se formaram em comunicação social, engenharia de produção ou engenharia elétrica; no mestrado, 10 se titularam em economia, dois outros em engenharia de produção e, mais um, no curso de *população, território e estatísticas públicas*; ainda, 10 deles são doutores, todos na área de

economia. Em relação às suas trajetórias profissionais, 10 deles são docentes em universidades brasileiras; entre os outros há um estudante de doutorado em economia, um funcionário do setor público e um atuante na área de economia aplicada, embora não esteja especificado em qual ramo. Quanto ao tempo dedicado à atividade de pesquisa, a média presente na amostra foi de aproximadamente 17 anos, a despeito de sua grande dispersão, fruto da presença de pesquisadores no início e no final de suas carreiras. Por fim, suas pesquisas abrangem a variedade de áreas que os economistas buscam aplicar seus métodos, da assistência social, comércio exterior, mercado de trabalho e previdência à ciência, tecnologia e inovação, educação, habitação e saneamento, meio ambiente, saúde e segurança. Destes, os mais recorrentes foram educação e trabalho, respectivamente, mencionadas nove e cinco vezes.

No que diz respeito à demanda por estudos de avaliação de impacto, de maneira geral, a percepção dos pesquisadores é de seu crescimento, especialmente em espaços compostos por profissionais com conhecimento do campo e, portanto, “capaz[es] de elaborar tal demanda, por exemplo, ministérios, institutos de pesquisas e organismos internacionais”.⁴⁴ Entretanto, a sua magnitude ainda é considerada baixa em vista da escala de políticas implementadas pelo governo brasileiro. Nesse aspecto, as justificativas para essa caracterização estão relacionadas (i) aos poucos recursos disponíveis; (ii) à ausência de uma cultura de avaliação na burocracia; e, com maior destaque, (iii) à falta de incentivos para a sua aplicação diante do receio “de que a avaliação revele os pontos frágeis das políticas que eles [*policy makers*] apresentaram e defenderam. Principalmente, na avaliação de custo *versus* retorno”. Por seu turno, não se nota um denominador comum quanto à origem da demanda por esse grupo de estudos, com menções a organismos nacionais e internacionais, além de instituições governamentais, federais e estaduais, e de empresas privadas. Nesse aspecto, são apresentadas experiências positivas com a burocracia de alguns estados e com instituições nacionais, com citações diretas ao Projeto Cientista-Chefe e ao Programa Primeira Infância Melhor, respectivamente, dos governos do estado do Ceará e do Rio Grande do Sul, além do Instituto Ayrton Senna e da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.⁴⁵ Entretanto, a prática e a trajetória acadêmica geral dos respondentes apontam em direção à sustentação desse campo de estudo, sobretudo, ao trabalho desenvolvido em universidades brasileiras.

Outros fatores apontados para a baixa adoção de avaliação de impacto pelos governos são a (iv) a ausência de um *enforcement* regulatório efetivo; e (v) a existência de deficiências na infraestrutura institucional do estado, da valorização das condições de trabalho dos

⁴⁴ Todas as citações diretas dessa subseção foram retiradas das respostas coletadas no questionário.

⁴⁵ Informações sobre esses programas e fundações estão presentes em suas páginas institucionais.

pesquisadores, ao acesso a dados como aqueles produzidos no período anterior à intervenção pública, à própria organização das atividades dos burocratas, por vezes, sobrecarregados com atividades rotineiras do serviço público. Quanto ao aspecto regulatório da questão, a EC n. 109 é vista com cautela, sobretudo no que diz respeito à qualidade dos estudos de avaliação, dada a sua recente implementação e em função dos entraves percebidos na estrutura de demanda por avaliações do governo.

Quanto às condições de oferta desses especialistas, ponderações à questão são apresentadas e, além disso, a institucionalidade que suporta a demanda por esses estudos é novamente criticada. Assim, mesmo com referência ao contexto de restrição de gastos dos últimos anos, recebeu maior destaque a estrutura de incentivos vinculada aos ciclos políticos do país; aspecto que pode se conectar com a possibilidade de estudos com rigor acadêmico, possivelmente, terem um tempo de elaboração maior que aquele possível no ambiente político do país. Também conectada a questão anterior é a percepção de ausência de uma “estrutura institucional” que ampare tais estudos, como a “geração e organização de dados estatísticos”. Desse modo, questões relacionadas à oferta encontrariam restrições na própria carência de “entendimento dos gestores da necessidade de [...] investimento na área de ciências de dados”, além de não compreenderem a “importância da geração e sistematização dessas informações”. Tais custos, portanto, estariam entre os principais impeditivos à aplicação de estudos causais pela burocracia do país, de sorte que seria difícil conjecturar a presença de uma equipe técnica, de economistas e/ou de estatísticos, no desenho da política, por exemplo, para prever “que as fases experimentais sejam aleatorizadas”. De outro modo, no desenho da política faltaria a quota associada à sua avaliação e, diante disso, esse segmento se apresentaria apenas “após a política ter sido implementada”, contrariando as orientações presentes no campo de públicas (ver Saraiva e Ferrarezi, 2006; Angrist e Pischke, 2008; Gertler et al., 2016; Barros e Lima, 2017).

Nesse cenário, a academia preencheria o vácuo equivalente à avaliação no ciclo das políticas públicas. Não obstante, conforme notado, concluir “que a política possui impactos positivos ou negativos se torna algo mais complexo e demanda análises por meio de dados secundários, que muitas vezes não estão facilmente disponíveis para os municípios ou mesmo estados”. Por fim, a partir dessa caracterização, infere-se que as condições de oferta de especialistas no campo de PPBEs não se configuram como um entrave à sua adoção pelos governos do país. Evidentemente, em função de essa avaliação estar fundamentada nas experiências de um pequeno grupo de aplicadores dessas técnicas, vieses podem interferir nas

suas análises, embora o desenvolvimento da academia possa ser utilizado para suportar esse entendimento:

Hoje, olhando os quadros de economia das universidades, sempre vejo pessoas com treinamento em avaliação e com conhecimento em econometria. Há 20 anos, contudo, esta era uma restrição de fato. Acho que a qualificação avançou muito. Os próprios alunos de graduação têm melhor treinamento em métodos quantitativos e alguma noção de avaliação. Eles poderiam fazer alguma diferença em seus respectivos locais de trabalho, caso lhes fosse demandado este tipo de análise. Não parece ser o caso.

Naquilo que se relaciona à ausência dessa capacidade analítica no interior da organização estatal, dada a complexidade das técnicas de avaliação, é apresentado um contraponto, segundo o qual, o corpo técnico dos governos possui qualificação suficiente para a sua compreensão. Em complemento, também esteve presente o reconhecimento do esforço de administrações em “oferecer possibilidades de cursos para os seus funcionários públicos, principalmente na esfera federal”. Entretanto, a interpretação majoritária se remete à carência dessa capacidade nas burocracias, com especial destaque àquelas estaduais e municipais, além de menção ao “nível de rua”. Desse modo, “sequer h[averia] a noção do porquê se deveria fazer uma avaliação”. Em função disso, é defendido que a construção dessa capacidade seria vantajosa a partir do simples consumo de estudos de PPBEs. Por fim, merece atenção a proposição realizada de se desenvolver um “*framework* geral e [ter] instituições responsáveis credenciadas para a sua aplicação”. Esta resposta se associa ao uso da infraestrutura universitária e dos institutos de pesquisa como *knowledge brokers*, traduzindo seus códigos para a sociedade ou executando diretamente o trabalho de avaliação das políticas públicas, como discutido anteriormente.

Para finalizar, cabe chamar a atenção para a presença dos entes subnacionais nas respostas coletadas. Na análise dos pesquisadores, os ambientes estaduais e municipais enfrentam dificuldades de acesso e aplicação de avaliação de políticas maiores que a esfera federal, em função de suas restrições financeiras, técnicas e de pessoal. Este tópico é pouco desenvolvido por Enap (2018) e Koga et al. (2020), em função do recorte amostral que utilizam em suas pesquisas. As particularidades das diferentes escalas burocráticas do país, como aquela verificada no nível de rua, são discutidas na segunda parte do livro de Pires, Lotta e Oliveira (2008), ao aplicar um recorte vertical à organização do estado para analisar como os seus diferentes atores criam meios para implementar políticas públicas. Diante desse cenário, pode-se conjecturar que as diferentes percepções sobre as condições de oferta e demanda por

especialistas em técnicas de avaliação estejam relacionadas, ao menos em parte, às experiências com esses diferentes entes da burocracia nacional.

4.4.3 O funcionalismo público e suas capacidades analíticas

A seguir, são analisados os dados coletados a partir do questionário aplicado aos funcionários públicos que realizaram qualificações e treinamentos na Enap. A instituição ofereceu 109 diferentes cursos entre os anos de 2016 e 2020,⁴⁶ o espaço temporal de formação dos respondentes da amostra. Esses cursos cobriam todo o ciclo das políticas públicas, dentre aqueles voltados especificamente às técnicas econométricas gerais e àquelas de avaliação de impacto, além dos tópicos relativos à construção de agenda, o seu planejamento e implementação, dentre vários outros. Com essas informações, almeja-se avaliar em que medida a burocracia brasileira utiliza os conhecimentos produzidos e aplicados pelos economistas em suas rotinas de trabalho, bem como as justificativas que pautam esses usos. De outro modo, o objetivo é apresentar indicativos sobre como está disseminada tal capacidade analítica no interior do estado brasileiro.

Primeiramente, dedica-se atenção às suas características profissionais e formativas. Assim, quanto ao vínculo com a administração pública, a amostra é composta por 104 servidores do governo federal e mais outros três do governo municipal, em cargo de comissão ou empregado de empresa pública. A despeito dessa concentração, que aproxima, de certo modo, este estudo com aqueles realizados pela Enap (2018) e Koga et al. (2020), a experiência média desses servidores é bastante diversa, contendo passagens por todos os outros entes do setor público, além de empresas privadas, entidades sem fins lucrativos, organismos internacionais e universidades. Os principais ministérios ou órgãos em que estão alocados são os da Economia, da Saúde, da Cidadania e a Controladoria Geral da União. Por sua vez, as carreiras mais recorrentes são desenvolvidas como *analista técnico de políticas sociais*, *especialista em políticas públicas e gestão governamental*, *especialista em regulação*, *analista de planejamento e orçamento*, além de *auditor de finanças e controle*. Por último, concentram-se nas áreas de *aperfeiçoamento da gestão pública*, *da saúde*, *da economia*, *do meio ambiente*, *da educação*, *da energia e mineração*, além do *transporte*.

Quanto às suas trajetórias educacionais mais elevadas, 23/107 são doutores, 46/107 são mestres, 28/107 possuem alguma especialização e, por último, outros 10/107 possuem apenas o título de graduação. As suas qualificações são diversas, com a presença de 31

⁴⁶ A lista de cursos da instituição pode ser acessada em <<https://www.enap.gov.br/pt/cursos>>.

diferentes cursos de graduação, ao passo que os níveis de especialização, mestrado e doutorado contam com a presença, respectivamente, de 71, 36 e 18 variadas áreas de ensino. Nesse meio, com relação a uma particularidade que se conecta ao objeto dessa pesquisa, as qualificações que se presumem ter contato com técnicas das ciências exatas ou das sociais aplicadas, a amostra contém 39/107 servidores que se graduaram nos cursos de economia, matemática, estatística ou de uma subárea da engenharia; 01/107 com doutorado em economia, apesar da formação anterior em outros campos; e outros 04/107 que se especializaram em cursos de avaliação em saúde, ciências de dados, além de economia ambiental e da saúde. Não obstante essa caracterização, a procura por qualificações na Enap esteve bem distribuída entre as diferentes carreiras educacionais e as áreas da política dos respondentes.

Tabela 4: Principais cursos realizados na Escola Nacional de Administração Pública

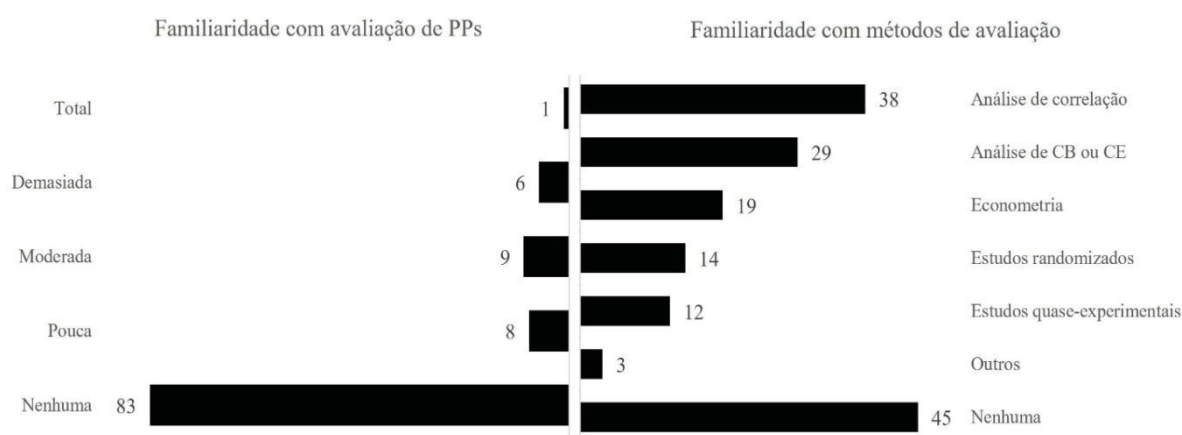
Cursos Enap	Qtde.
Análise <i>ex-ante</i> de políticas públicas	49
Avaliação <i>ex-post</i> de políticas públicas	45
<i>Policy design</i>	26
Políticas públicas baseadas em evidências	24
Da avaliação de impacto ao desenho da política	20
Ciência de dados	15
Implementação de políticas públicas	9
Avaliação e análise custo-benefício	7
Introdução a métodos de análise de dados	6
Orçamento baseado em resultados	6
Avaliação socioeconômica de projetos	5
Todos os outros	54

Fonte: Elaboração Própria.

A Tabela 4 apresenta a quantidade de vezes que os principais cursos da instituição foram procurados pelos servidores da amostra. As justificativas para essa demanda não foram únicas, de tal modo que a busca por qualificação profissional e por novos conhecimentos foi assinalada, na ordem, 83 e 71 vezes; por seu turno, a procura em função de exigências da instituição ou órgão que trabalham ou mesmo da função que desempenham foi assinalada, na ordem, 14 e 19 vezes. Destaca-se, a partir disso, a presença daquelas qualificações que teriam maiores condições de preparar os seus estudantes para a aplicação de técnicas de avaliação de impacto, como *avaliação ex-post de políticas públicas*, *políticas públicas baseadas em evidências*, *da avaliação de impacto ao desenho da política*, *ciência de dados*, *avaliação e análise de custo-benefício*, *introdução a métodos de análises de dados* e *avaliação socioeconômica de projetos*. Ao todo, esses cursos específicos foram realizados por 75/107 diferentes servidores.

Em complemento ao que foi apresentado anteriormente e, também, buscando esmiuçar as competências analíticas dos servidores observados, o Gráfico 3, em seu eixo esquerdo, trata da familiaridade com avaliação de impacto e, em seu eixo direito, observa o conhecimento das suas técnicas de avaliação, ambos no momento anterior ao ingresso nos cursos da Enap. Logo, de maior destaque é o registro de que 83/107 possuíam nenhuma familiaridade com avaliações naquele momento de suas trajetórias formativas; para o mesmo momento, 45/107 sinalizaram ter nenhuma familiaridade com as suas ferramentas. Para mais, ao se restringir a amostra àquele grupo com formação nas ciências exatas ou nas sociais aplicadas, 33/44 não possuíam familiaridade com avaliação, enquanto apenas 16/44 possuíam conhecimento de econometria, estudos randomizados/experimentais ou estudos quase-experimentais. Cabe pontuar que este último recorte apresenta a possibilidade de um cenário divergente daquele percebido pelo pequeno grupo de pesquisadores respondentes do questionário anterior, segundo os quais, já haveria uma maior difusão desse conhecimento, por exemplo, na formação acadêmica dos economistas.

Gráfico 3: Familiaridade dos servidores com avaliação de impacto de políticas públicas e com métodos de avaliação, antes dos cursos



Fonte: Elaboração Própria.

O Gráfico 4 também tem como período de consideração o momento anterior ao ingresso dos servidores nos cursos da Enap, no entanto, busca avaliar a frequência com que aplicavam estudos e métodos de avaliação em suas rotinas de trabalho, respectivamente, em seus eixos esquerdo e direito. Os resultados seguem o padrão anterior, em que 85/107 sinalizaram não aplicar estudos do campo em seus ambientes de trabalho, ao passo que 60/107 não se utilizavam, nem mesmo, de análises de correlação. Ao resgatar, novamente, aquele grupo com

qualificações acadêmicas em métodos quantitativos, apenas 10/44 faziam o uso de econometria, estudos randomizados/experimentais ou quase-experimentais em seus trabalhos; para finalizar, 33/44 deles compuseram o grupo que nunca utilizou estudos de avaliação em suas rotinas profissionais.

Gráfico 4: Uso de estudos e de métodos de avaliação de impacto de políticas públicas, antes dos cursos



Fonte: Elaboração Própria.

No Gráfico 5 estão as informações de maior relevância para a pesquisa e, em relação às quais, nota-se que os servidores observados continuaram a não utilizar as técnicas de avaliação de impacto mesmo após a conclusão das suas qualificações na Enap. Essa caracterização se mantém ao se aplicar o recorte àqueles cursos diretamente voltados à avaliação de impacto e para aqueles servidores formados nas ciências exatas e nas sociais aplicadas. No primeiro, daqueles 75/107 que procuraram cursos específicos que se associam diretamente às técnicas aplicadas de economia, apenas 15/107 passaram a usar ferramentas mais complexas em suas atividades de trabalho e, destes, em apenas quatro casos foram incluídas econometria, estudos randomizados/experimentais ou quase-experimentais. Quanto ao segundo, após a qualificação, também 15/107, dos anteriores 44/107, passaram a usar ferramentas mais complexas, no entanto, em apenas outros quatro casos se passou a utilizar econometria, estudos randomizados/experimentais ou quase-experimentais. Caso esses resultados reflitam a realidade da burocracia pública nacional, em seus entes e níveis de governo, pode-se afirmar que o uso das técnicas econômicas está muito aquém do nível ideal imaginado, em função da abrangência e do volume de políticas públicas implementadas no país.

Gráfico 5: Uso de métodos de avaliação de impacto de políticas públicas, após o curso



Fonte: Elaboração Própria.

Quanto às justificativas que podem ser aplicadas para o cenário presente no Gráfico 5, 44/107 afirmaram não aplicar nenhum novo conhecimento ou método que lhes foram apresentados durante o curso. Os principais comentários se associam (i) à natureza do trabalho que desenvolvem; (ii) à ausência de uma infraestrutura propiciada pelo ambiente de trabalho, que se traduz na inexistência de exigência, espaço ou oportunidade para a sua aplicação, na falta de interesse dos gestores e em função da rotina não lhes permitir que se aprofundem no estudo de técnicas e métodos não usuais ao ambiente; (iii) à avaliação de inaptidão própria em desenvolver e aplicar os novos conhecimentos; e, por último, (iv) à possível baixa qualidade dos cursos ofertados pela instituição. Por outro lado, 63/107 servidores observados responderam que passaram a utilizar algum conhecimento ou método que lhes foram apresentados no curso. Pode-se conjecturar que, na maioria dessas situações, essas novas habilidades se associam aos outros setores do ciclo das políticas públicas. De todo modo, dentre os diversos modos que esses novos conhecimentos são aplicados estão (i) o emprego nas atividades que desempenham, como na avaliação de políticas, manipulação de bases de dados ou mesmo negociações que se envolvem; (ii) a tentativa de alterar modos de trabalho em seus ambientes, por exemplo, divulgando e defendendo o uso de diferentes técnicas; e (iii) o simples uso como um elemento qualificador de seus trabalhos. Quanto ao último, um servidor apresentou a seguinte:

Não tenho capacitação suficiente para realizar estudos econométricos ou utilizar métodos quantitativos avançados. Entretanto, sempre procuro pesquisar a existência de estudos com métodos quantitativos, para identificar evidências relacionadas à política pública que trabalho.

Como nota conclusiva ao que se observou de capacidades dos servidores observados, reforça-se a relevância da oferta de qualificações como essas presentes na Enap para difundir as técnicas de avaliação na administração pública do país. Em adição às dificuldades associadas à compreensão, ao desenvolvimento e à aplicação de estudos econométricos, randomizados/experimentais e/ou quase-experimentais, a infraestrutura da academia e de instituições de pesquisa, de fato, ganham relevância, tendo como referência uma demanda existente no curto prazo das instituições públicas brasileiras. Os modos de atuação possíveis são amplos, desde a tradução de seus códigos aos ambientes favoráveis ao emprego de avaliações a, até mesmo, relação mais direta de realização de desses estudos, para além do esforço já aplicado nas atividades de ensino e pesquisa dos estudiosos do assunto.⁴⁷

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o suporte da literatura de capacidades estatais e da sociologia do sistema de profissões, o presente artigo teve como fim discutir os usos das técnicas e conhecimentos do campo de avaliação de políticas, em especial, aquelas experimentais e quase-experimentais, pela burocracia brasileira. Nesse meio, os economistas compõem o objeto norteador da análise em função do controle que possuem sobre esse campo das políticas públicas, isto é, por serem os responsáveis pela proposição e difusão dessas abordagens nos diversos espaços sociais em que o estado busca atuar.

Os três exercícios realizados na pesquisa, a saber, a revisão sistemática da literatura do campo e os questionários aplicados aos seus especialistas e aos servidores públicos que buscaram qualificações adicionais no campo de políticas públicas, compuseram a metodologia de pesquisa adotada para estudar a difusão das técnicas econômicas no setor público brasileiro, bem como as justificativas para o seu atual estágio. A despeito das limitações associadas às suas construção e aplicação, com o auxílio da conceituação analítica de saturação amostral, do campo de estudos qualitativos, foi possível apresentar uma fotografia que representasse, ao menos em parte, como ocorre esse processo nos tempos presentes. Assim, de especial interesse é a percepção de que a burocracia nacional ainda faz pouco uso de técnicas de avaliação de

⁴⁷ Também foram realizadas duas questões presentes em Enap (2018) e Koga et al. (2020), sobre quais tipos de atividades são desempenhadas pelos servidores e quais tipos de informações são utilizadas em suas rotinas de trabalho. Os resultados não divergem daqueles já destacados nos seus estudos e seus respectivos gráficos estão no Apêndice deste trabalho. Os resultados relativos ao uso das ferramentas de análise estatística e econométrica, como o Gretl, SPSS, Stata, Eviews, R, Python, Matlab e outros, foram similares aos relacionados ao uso do conhecimento das técnicas de avaliação e, em função disso, não foram reportados. Também foram apresentadas questões com o intuito de avaliar a qualidade do curso ofertado pela Enap, que, por fugirem à linha desenvolvida pelo estudo, também não foram apresentados. Essas últimas informações adicionais podem ser obtidas com os pesquisadores.

impacto das políticas públicas. Ademais, na avaliação dos pesquisadores observados na amostra, o elemento com maior poder explicativo para esse cenário é a estrutura de incentivos que baliza o cenário político brasileiro. Entretanto, ao tomar como referência que o baixo uso de suas técnicas ocorre também naquela parcela de servidores que possuem formações nas ciências exatas ou nas sociais aplicadas, e que parte da justificativa por eles apresentada se associa a uma autoavaliação de incapacidade de implementarem tais técnicas, chega-se à um cenário mais complexo de tratamento.

Diante disso, essa caracterização vai de encontro às hipóteses de pesquisa estabelecidas inicialmente, pois não apenas os atributos da oferta por estudos de avaliação aparentam estar ausentes no interior do estado, como, também, a institucionalidade que lhe permite demandar tais capacidades não está estruturada no país, sobretudo nos seus entes subnacionais, que, em média, enfrentam em suas rotinas limitações financeiras e de pessoal maiores que o executivo federal. Assim, os resultados aqui encontrados, em que pese a cautela em tentar expandi-los a todo território nacional, estão próximos àqueles, por exemplo, da Enap (2018) e de Koga et al. (2020). No entanto, o que difere essa pesquisa está na atenção dedicada, no campo de políticas públicas baseadas em evidências, às técnicas de avaliação de impacto produzidas pelos economistas.

Por último, são apresentadas as sugestões, diga-se, bem abrangentes, feitas pelos próprios especialistas do campo de avaliação observados pela amostra para o desenvolvimento do uso de evidências pelas instituições do governo. Num primeiro grupo, de caráter mais objetivo, estão (i) a efetivação do princípio apresentado na EC n. 109; (ii) a vinculação do orçamento dos governos à realização de avaliação de seus programas e políticas; (iii) a criação de órgãos especializados e independentes nos entes da federação, em especial, nos estados e municípios; (iv) a melhoria no acesso a dados para os estudos; e (v) a publicação, em maior quantidade, de editais de pesquisa voltados ao campo. No segundo, por outro lado, as proposições são (vi) a mudança da cultura brasileira sobre a relevância de estudos de avaliação de impacto; (vii) a alteração da estrutura de incentivos vigente no ambiente político nacional; e (viii) o fortalecimento das instituições do país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos ensaios presentes nesta tese, foi analisada a presença dos economistas na quase totalidade dos espaços sociais e, particularmente, nas diversas esferas da administração pública, em posições que vão de simples conselheiros a responsáveis pela implementação de políticas. Nesse particular, o recorte espacial utilizado correspondeu ao governo brasileiro. A base conceitual desenvolvida buscou convergir os campos da historiografia econômica e do pensamento econômico, da metodologia da economia, além da sociologia, da ciência política e do campo de públicas. Desse modo, o esquema de oferta e demanda por economistas, e por seus conhecimentos, foi desenvolvido com referência à literatura de capacidades estatais e à sociologia do sistema de profissões de Andrew Abbott. A partir desses, o conhecimento em economia não apenas se constituiu como uma capacidade indispensável para a organização dos estados contemporâneos, e para a sua atuação como implementador de políticas, como também fundamenta o modo como os economistas monopolizam os critérios socialmente aceitos em debates públicos. Em síntese, isso ocorre em função da complexidade de suas técnicas e teorias. Adicionalmente, esse processo ocorre na quase totalidade das áreas de pesquisa e de interesse da sociedade, daquelas tipicamente econômicas, como a política monetária e fiscal, àquelas de caráter mais abrangente, como a saúde, a educação e outras.

No primeiro ensaio, portanto, foi possível ilustrar os movimentos de demanda e oferta por esse grupo profissional com a emergência de uma burocracia técnica a partir dos anos 1930 no Brasil, com a manifestação de uma comunidade sofisticada de economistas a partir da década de 1960 e com a monopolização de grandes temas de discussão nacionais, a desigualdade e a inflação, a partir da década de 1970. No segundo ensaio, por sua vez, o ambiente macroeconômico brasileiro se torna tema de interesse e, em função disso, a criação, o desenvolvimento e a estruturação do Banco Central do Brasil são analisadas. Nele, é apresentada uma tipologia do banco de acordo com as carreiras profissionais pregressas de seus ex-presidentes, considerando o período de sua criação até o ano de 2018. O perfil não-homogêneo dessa tipificação, ao longo de sua história de maturação, é explicada com base na própria história de formação da burocracia pública do país e com o desenvolvimento da academia nacional. Por último, o terceiro ensaio lida com uma historiografia recente ao tratar dos usos de técnicas de avaliação de impacto pela burocracia do país. Em que pese as limitações presentes na pesquisa, foi possível encontrar fundamentações para o baixo uso de técnicas econômicas pela administração pública brasileira, dentre as quais, a ausência de uma cultura de avaliação de políticas na sociedade, a estrutura de incentivos políticos que envolve o seu setor

público e a própria ausência dessa capacidade analítica entre os servidores públicos nacionais, especialmente naqueles entes subnacionais, os estados e os municípios.

Um amplo campo de pesquisas ainda pode ser explorado quanto ao objeto de pesquisa dessa tese. Por exemplo, estudos históricos, teóricos e aplicados podem se estender aos modos como teorias econômicas divergentes travam batalhas entre si no interior do estado e, em decorrência disso, determinam os caminhos de agendas políticas e econômicas. Outro caso, o imperialismo econômico que esse grupo profissional impõe à quase totalidade das disciplinas sociais pode ser analisado nas práticas de organização de setores como a saúde e a educação, ou mesmo a própria definição de regras democráticas de um país, dentre outros tópicos de interesse da contemporaneidade. Por último, as particularidades burocráticas dos entes subnacionais também podem se tornar tema de estudo, com trabalhos de campo direcionados aos seus servidores e decisores políticos.

Para finalizar, espera-se que a presente pesquisa contribua para a discussão sobre a evolução e presença, além do papel e influência, dos economistas nos governos e na organização social como um todo.

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.
- Acemoglu, D. (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.
- Adolph, C. (2013). *Bankers, bureaucrats, and central bank politics: The myth of neutrality*. New York: Cambridge University Press.
- Aguilar, R.B.D., Lima, L.L. (2019). Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 89, 1-28.
- Altwick, T. (2018). Transnationalizing Rights: International Human Rights Law in Cross-Border Contexts. *European Journal of International Law*, 29(2), 581-606.
- Alves, F. (2016). O legado de Alexandre Tombini. *Estadão*. São Paulo, 28 de abril de 2016. Disponível em <<https://bit.ly.com/kjTJOlf>>.
- 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.
- Angrist, J., Pischke, J.S. (2008). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton: Princeton University Press.
- Arida, P. (2019), *Pérsio Arida*, Coleção História Contada do BCB, v. 20. Brasília: BCB.
- 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.
- Barros, R.P., Lima, L. (2017). Avaliação de impacto de programas sociais: Por que, para que e quando fazer? In: Menezes Filho, N.A., Xavier Pinto, C.C. (orgs). *Avaliação Econômica de Projetos Sociais*. São Paulo: Itaú Social.
- Bastos, C.P.M., Mello Neto, M.R. (2014). Moeda, Inércia, Conflito, o Fisco e a Inflação: Teoria e Retórica dos Economistas da PUC-RJ. *Revista Econômica*, 16(1).
- Besley, T., Persson, T. (2009). The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. *American Economic Review*, 99(4), 1218-44.
- 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.
- Boianovsky, M. (2021). Economists, scientific communities, and pandemics: an exploratory study of Brazil (1918-2020). *Economia*, 22, 1-48.
- Brasil. (2021a). *Emenda Constitucional n. 109/2021*, de 15 de março de 2021. Brasília. Disponível em <<https://bityli.com/xasQo>>.
- Brasil. (2021b). *Lei complementar n. 179*, de 24 de fevereiro de 2021. Define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores Brasília. Disponível em <<https://bityli.com/QZPdoRJ>>.
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 28, 9-30.
- 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.
- Cavalieri, 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.
- ClinicalTrials.gov. (2021-). *An effectiveness study of the Sinovac's Adsorbed Covid-19 (Inactivated) Vaccine*. NCT04747821. <<https://clinicaltrials.gov/ct2/show/study/NCT04747821>>.
- Coats, A.W. (1978). Economists in Government: a research field for the historian of Economics. *History of Political Economy*, 10(2), 298-314.
- Coats, A.W. (1981a). Introduction to special issue "Economists in Government". *History of Political Economy*, 13(3), 341-364.
- 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.
- Codato, A., Cavalieri, M. (2015). Diretores do Banco Central do Brasil nos governos. *Newsletter -Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil*, 2(5), 1-17.
- Codato, A., Cavalieri, M., Perissinotto, R., Dantas, E. G. (2016). Economic mainstream and power: a profile analysis of Central Bank directors during PSDB and PT governments in Brazil. *Nova economia*, 26(3), 687-720.
- Corazza, G. (2006). O Banco Central do Brasil: evolução histórica e institucional. *Perspectiva econômica*, 2(1), 1-23.

Crumpton, C.D., Medeiros, J.J., Ferreira, V.D.R.S., Sousa, M.D.M., Najberg, E. (2016). Evaluation of public policies in Brazil and the United States: a research analysis in the last 10 years. *Revista de Administração Pública*, 50, 981-1001.

D'Amorim, S. (2010). Funcionário de carreira, Tombini “não tem corrente”. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 24 de novembro de 2010. Disponível em <<https://bityli.com/vGrvsio>>.

DeRouen Jr, K., et al., (2010). Civil war peace agreement implementation and state capacity. *Journal of Peace Research*, 47(3), 333-346.

Dobbins, M., et al. (2009). A description of a knowledge broker role implemented as part of a randomized controlled trial evaluating three knowledge translation strategies. *Implementation science*, 4(1), 1-9.

Enap – Escola Nacional de Administração Pública. (2018). Capacidades estatais para a produção de políticas públicas – resultados do survey sobre o serviço civil no Brasil. *Cadernos Enap n. 56*. Brasília: Enap.

Falqueto et al., Hoffmann, V.E., Farias, J.S. (2019). Saturação teórica em pesquisas qualitativas: relato de uma experiência de aplicação em estudo na área de Administração. *Revista de Ciências da Administração*, 20(52), 40-53.

Faria, I.G., Cruz e Silva, V., Cavalieri, M. (2020). Eugênio Gudin e as influências internacionais na defesa de sua agenda econômica liberal: o hiperemprego e o livre-comércio. *Análise Econômica*, 38(77), 33-56.

Farvaque, É., Hammadou, H., Stanek, P. (2009). Select your committee: The impact of central bankers' background on inflation. *Economie Internationale*, (1), 99-129.

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.

Fernández, R.G., Suprinyak, C.E. (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.

Fontanella, B.J.B., Ricas, J., Turato, E.R. (2008). Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. *Cadernos de saúde pública*, 24, 17-27.

Fourcade, M. (2006). The construction of a global profession: The transnationalization of economics. *American Journal of Sociology*, 112(1), 145-194.

Fourcade, M. (2009). *Economists and societies*. Princeton: Princeton University Press.

Fourcade, M., Ollion, E., & Algan, Y. (2015). The superiority of economics. *Journal of Economics Perspectives*, 29(1), 89-114.

Fraga Neto, A. (2019). *Arminio Fraga Neto*, Coleção História Contada do BCB, v. 24. Brasília: BCB.

Franco, G. (2019). *Gustavo Franco*, Coleção História Contada do BCB, v. 22. Brasília: BCB.

Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance - An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 347-368.

- Galvão, M.C.B., Ricarte, I.L.M. (2019). Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. *Logeion: Filosofia da informação*, 6(1), 57-73.
- Galvêas, E. (2019). *Ernane Galvêas*, Coleção História Contada do Banco Central do Brasil, v. 6. Brasília: Banco Central do Brasil.
- Geddes, B. (1990). Building “State” autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*, 22(2), 217-235.
- Gertler, P.J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L.B., Vermeersch, C.M. (2016). *Impact evaluation in practice*. Washington, DC: The World Bank.
- Giraudy, A. (2012). Conceptualizing state strength: Moving beyond strong and weak states. *Revista de Ciência Política*, 32 (3), 599-611.
- Göhlmann, S., Vaubel, R. (2007). The educational and occupational background of central bankers and its effect on inflation: An empirical analysis. *European Economic Review*, 51(4), 925-941.
- 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., 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.
- Gomide, A.A., Pires, R.R. (2012). Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. *Boletim de análise político-institucional*. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6760>>.
- Grin, E. J. (2012). Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. *Revista Teoria & Sociedade*, 1(2), 148-176.
- 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.
- Haddad, P.R. (1981). Brazil: economists in a bureaucratic-authoritarian system. *History of Political Economy*, 13(3), 656-680.
- Hausman, D.M. (2021). Philosophy of economics: past and future. *Journal of Economic Methodology*, 28(1), 14-22.
- Head, B.W. (2008). Three lenses of evidence-based policy. *Australian Journal of Public Administration*, 67(1), 1-11.
- 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.
- Hjort, J., Moreira, D., Rao, G., Santini, J.F. (2021). How research affects policy: Experimental evidence from 2,150 brazilian municipalities. *American Economic Review*, 111(5), 1442-80.

- Howlett, M. (2015). Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government. *Policy and Society*, 34(3-4), 173-182.
- Imbens, G.W., Wooldridge, J.M. (2009). Recent developments in the econometrics of program evaluation. *Journal of Economic Literature*, 47(1): 5-86.
- Instituto Butantan. (2021). *Projeto S*. Página Inicial. Disponível em <<https://projeto-s.butantan.gov.br/projeto.php>>. Acessado em 10 de julho de 2021.
- 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*. Disponível em <<https://plato.stanford.edu/archives/win2020/entries/weber/>>.
- 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.
- Kocher, M.A. (2010). State capacity as a conceptual variable. *Yale Journal of International Affairs*, 5, 137-145.
- Koga, N.M., Palotti, P.L.D.M., Couto, B.G.D., Nascimento, M.I.B.D., Lins, R.D.S. (2020a). O Que informa as políticas públicas: survey sobre o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira. *Texto para discussão 2619*. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Koga, N.M., Palotti, P.L.D.M., Couto, B.G.D., Nascimento, M.I.B.D., Lins, R.D.S. (2020b). Análise de políticas públicas e uso de evidências pelas burocracias: proposta de um modelo analítico para exploração das fontes que informam as políticas públicas no caso brasileiro. *Boletim de Análise Político Institucional*, n. 24. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Langoni, C. (2019). *Carlos Langoni*, Coleção História Contada do Banco Central do Brasil, v. 9. Brasília: Banco Central do Brasil.
- Lazear, E.P. (2000). Economic Imperialism. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(1), 99-146.
- Lebaron, F. (2010). European Central Bank leaders in the global space of central bankers: A Geometric Data Analysis approach. *French Politics*, 8(3), 294-320.
- Lemgruber, A. (2019). *Antônio Carlos Lemgruber*, Coleção História Contada do Banco Central do Brasil, v. 11. Brasília: Banco Central do Brasil.
- Lima Junior, O.B. (1998). As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, 49(2), 5-31.
- Lira, P. (2019). *Paulo Lira*, Coleção História Contada do Banco Central do Brasil, v. 7. Brasília: BCB, Banco Central do Brasil.
- Lopes, L.S. (2003). *Luiz Simões Lopes II* (Depoimento, 1990). Rio de Janeiro: CPDOC.
- Loureiro, M.R. (1996). The professional and political impacts of the internationalization of economics in Brazil. *History of Political Economy*, 28 (Supplement), 184-207.

- Loureiro, M.R. (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.
- Mäki, U. (2021). The field: tasks, pasts, futures. *Journal of Economic Methodology*, 28(1), 3-13.
- Malan, P. (2019). Pedro Malan, Coleção História Contada do BCB, v. 19. Brasília: BCB.
- Meyer, M. (2010). The rise of the knowledge broker. *Science communication*, 32(1), 118-127.
- Mignone, R. (2002). Meirelles deve renunciar a mandato na Câmara se assumir BC. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 12 de dezembro de 2002. Disponível em <<https://bityli.com/vtkHQX>>.
- Minayo, M.C. (2017). Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. *Revista Pesquisa Qualitativa*, 5(7), 1-12.
- Moher, D., et al., (2009). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. *PLOS Medicine*, 6(7), 1-6.
- Motta, F., Bonifácio, R. Políticas públicas: o “jabuti do bem”. *Consultor Jurídico*. São Paulo, 1 de abril de 2021. Disponível em <<https://bityli.com/uTjPHjP>>.
- Nery, N. (2016). Dilma atende reunião com Tombini, mas nega interferência no BC. *Folha de São Paulo*, 22 de janeiro de 2016. Disponível em <<https://bityli.com/AgbseH>>.
- Nogueira, D. (2019). *Denio Nogueira*, Coleção História Contada do Banco Central do Brasil, v. 3. Brasília: Banco Central do Brasil.
- 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.
- Oliver, K., Innvar, S., Lorenc, T., Woodman, J., Thomas, J. (2014). A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. *BMC Health Services Research*, 14(1), 1-12.
- Olivieri, C. (2007). Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 147-168.
- Pastore, A. (2019). *Affonso Pastore*, Coleção História Contada do Banco Central do Brasil, v. 10. Brasília: Banco Central do Brasil.
- Perissinotto, R. M., Cavalieri, M. A. R., Dantas, E. G., Dias, R. P. (2017). Redes sociais e recrutamento: o caso dos diretores e presidentes do Banco Central do Brasil (1994-2016). *Tempo social*, 29(3), 61-82.
- Petterini, F.C. (2020). Brazilian academic economics: a picture from the ANPEC exam microdata. *Economia*, 21(3), 325-339.
- Pimenta, A. (2011). O governo Dilma vai segurar a gastança? *Revista Exame*. São Paulo, 18 de fevereiro de 2011. Disponível em <<https://bityli.com/aSxJoQW>>.
- 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.
- Ribeiro, C. (1989) *Casimiro Ribeiro II* (Depoimento, 1989), Rio de Janeiro: CPDOC.

- Ross, D. (2021). Economic methodology in 2020: looking forward, looking back. *Journal of Economic Methodology*, 28(1), 32-39.
- Rossi, C. (2011). Dilma mostra face técnica na estreia em Davos. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 25 de janeiro de 2011. Disponível em <<https://bityli.com/lwOzrhD>>.
- 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.
- Sandim, T.L., Machado, D.A. (2020). O paradigma das políticas públicas baseadas em evidências na gestão pública brasileira: uma análise das publicações acadêmicas. *Boletim de Análise Político Institucional*, n. 24. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Saraiva, E., Ferrarezi, E. (2006). *Políticas públicas: coletânea*. Vol. 1. Brasília: Enap.
- Saretta, F. (2001). Octavio Gouvêa de Bulhões. *Estudos Avançados*, 15, 111-125.
- 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.
- Skocpol, T., Finegold, K. (1982). State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97(2), 255-278.
- Snowdon, B., Vane, H.R. (2005). *Modern macroeconomics: its origins, development and current state*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- 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.
- Suprinyak, C.E., Fernández, R.G. (2021). The “Vanderbilt Boys” and the Modernization of Brazilian Economics. *History of Political Economy*, 53(5), 893-924.
- 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.
- Versiani, I. (2011). Perfil-BC de Tombini, entre a audácia e a tecnocracia. *Reuters*. Londres, 26 de maio de 2011. Disponível em <<https://bityli.com/qSnEw>>.
- Ward, V., House, A., Hamer, S. (2009). Knowledge brokering: the missing link in the evidence to action chain? *Evidence & policy: a journal of research, debate and practice*, 5(3), 267-279.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171.

APÊNDICE 01: Questionário enviado aos pesquisadores nacionais do campo de PPBEs

SEÇÃO 1: Em seguida, são apresentadas questões sobre o perfil do pesquisador.

Pergunta 01a. Sobre a sua graduação, qual a sua área de formação?

- | | |
|--------------------------------|---------------------------------|
| 1.1 Ciências Agrárias | 1.6 Ciências Sociais Aplicadas |
| 1.2 Ciências Biológicas | 1.7 Engenharias |
| 1.3 Ciências Exatas e da Terra | 1.8 Linguística, Letras e Artes |
| 1.4 Ciências Humanas | 1.9 Não possui |
| 1.5 Ciências da Saúde | |

Qual o nome do seu curso de graduação?

Pergunta 01b. Sobre o seu mestrado, qual a sua área de formação?

- | | |
|--------------------------------|---------------------------------|
| 1.1 Ciências Agrárias | 1.6 Ciências Sociais Aplicadas |
| 1.2 Ciências Biológicas | 1.7 Engenharias |
| 1.3 Ciências Exatas e da Terra | 1.8 Linguística, Letras e Artes |
| 1.4 Ciências Humanas | 1.9 Não possui |
| 1.5 Ciências da Saúde | |

Qual o nome do seu curso de mestrado?

Pergunta 01c. Sobre o seu doutorado, qual a sua área de formação?

- | | |
|--------------------------------|---------------------------------|
| 1.1 Ciências Agrárias | 1.6 Ciências Sociais Aplicadas |
| 1.2 Ciências Biológicas | 1.7 Engenharias |
| 1.3 Ciências Exatas e da Terra | 1.8 Linguística, Letras e Artes |
| 1.4 Ciências Humanas | 1.9 Não possui |
| 1.5 Ciências da Saúde | |

Qual o nome do seu curso de doutorado?

Pergunta 02. Você trabalha como docente em alguma Universidade?

- | | |
|---------|---------|
| 2.1 Sim | 2.2 Não |
|---------|---------|

Em qual área você trabalha atualmente?

Pergunta 03. Para qual(is) tema(s) do campo de avaliação de políticas públicas a sua pesquisa é direcionada?

- | | |
|------------------------------------|------------------------|
| 3.1 Assistência Social | 3.7 Meio Ambiente |
| 3.2 Ciência, Tecnologia e Inovação | 3.8 Previdência Social |
| 3.3 Comércio Exterior | 3.9 Saúde |
| 3.4 Educação | 3.10 Trabalho |
| 3.5 Habitação e Saneamento | 3.11 Outro |
| 3.6 Indústria, Comércio e Serviços | |

Pergunta 04. Há quanto tempo você atua como pesquisador?

SEÇÃO 2: Em seguida, são apresentadas perguntas sobre a percepção do pesquisador sobre o campo de avaliação de impacto de políticas públicas

Pergunta 05. Como você percebe a demanda por avaliações de políticas públicas no Brasil, em especial, em comparação com o que acontece nos países desenvolvidos. Além disso, em sua percepção, qual a origem da demanda por este tipo de pesquisa no Brasil: instituições governamentais (ministérios, institutos de pesquisa, governos estaduais, governos municipais

etc.); instituições não-governamentais, organismos internacionais; instituições privadas e empresas; ou outras?

Pergunta 06. É notório que os métodos quantitativos de avaliação de políticas públicas exigem um conhecimento relativamente avançado de estatística e, muitas vezes, de econometria. Pensando na formação e no nível de conhecimento médio da burocracia pública brasileira, você percebe a ausência de conhecimento nessas áreas como uma barreira para a adoção mais ampla de avaliações de impacto de políticas públicas?

Pergunta 07. Considerando a oferta de pessoal especializado para realizar estudos de avaliação de impacto de políticas públicas, você percebe que uma eventual falta desses profissionais constitui uma barreira para a adoção mais ampla desse tipo de estudo no Brasil por parte dos governos?

Pergunta 08. Para além de uma eventual barreira para a adoção das avaliações de impacto derivada do que foi mencionado nos temas anteriores, quais outros fatores você entende que constituem barreiras para a maior adoção de avaliações de impacto por parte dos governos brasileiros?

Pergunta 09. Recentemente, a Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021, incluiu no texto constitucional o §16 do art. 17, que diz o seguinte: “Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objetivo a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.” Diante disso, você avalia que esta mudança constitucional pode mudar o cenário, em termos de volume e qualidade, da demanda por estudos de avaliação de impacto?

Pergunta 10. Você teria alguma sugestão para que os governos adotassem em maior número estudos de avaliação de impacto de políticas públicas?

APÊNDICE 02: Questionário enviado aos funcionários públicos que realizaram qualificações e treinamentos na Escola Nacional de Administração Pública

SEÇÃO 1: Formação Acadêmica

Pergunta 01. Qual o seu nível mais alto de formação acadêmica?

- | | |
|----------------------------|--------------------|
| 1.1 Ensino Fundamental | 1.4 Especialização |
| 1.2 Ensino Médio / Técnico | 1.5 Mestrado |
| 1.3 Graduação | 1.6 Doutorado |

Caso se aplique, qual o nome do seu curso de graduação?

Caso se aplique, qual o nome do seu curso de especialização?

Caso se aplique, qual o nome do seu curso de mestrado?

Caso se aplique, qual o nome do seu curso de doutorado?

SEÇÃO 2: Identificação do setor

Pergunta 02. Qual seu vínculo com a administração pública?

- | | |
|---|--|
| 2.1 Servidor(a) público(a) efetivo(a) federal | 2.6 Requisitado(a) de outros poderes (Legislativo ou Judiciário) e/ou esferas (estadual ou municipal), incluindo aposentados |
| 2.2 Servidor(a) público(a) efetivo(a) estadual ou distrital | 2.7 Empregado(a) público(a) (empresas públicas e sociedades da economia) |
| 2.3 Servidor(a) público(a) efetivo(a) municipal | 2.8 Outro |
| 2.4 Sem vínculo (cargo em comissão) | |
| 2.5 Aposentado(a) pela administração pública | |

Pergunta 03. Qual sua carreira atual?

- | | |
|---|--|
| 3.1 Administrador | 3.21 Auditor-fiscal da Receita Federal do Brasil |
| 3.2 Advogado da União | 3.22 Auditor-fiscal do trabalho |
| 3.3 Agente administrativo | 3.23 Auditor-fiscal federal agropecuário do Mapa |
| 3.4 Agente de inspeção sanitária e industrial de produto de origem animal | 3.24 Cargos de nível intermediário da carreira da seguridade social e do trabalho |
| 3.5 Agente federal de execução penal | 3.25 Cargos de nível intermediário do PGPE |
| 3.6 Analista ambiental | 3.26 Cargos de nível superior do PGPE |
| 3.7 Analista em ciência e tecnologia | 3.27 Cargos de nível intermediário do Plano Especial de Cargos da Cultura |
| 3.8 Analista de comércio exterior | 3.28 Cargos de nível superior do Plano Especial de Cargos da Cultura |
| 3.9 Analista de infraestrutura | 3.29 Cargos de nível intermediário do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Ibama |
| 3.10 Analista de planejamento e orçamento | 3.30 Cargos de nível superior do Plano Especial de Cargos do Ministério do Meio Ambiente e do Ibama |
| 3.11 Analista do seguro social | 3.31 Contador |
| 3.12 Analista em tecnologia da informação do PGPE | 3.32 Diplomata |
| 3.13 Analista técnico-administrativo | 3.33 Economista |
| 3.14 Analista técnico de políticas sociais | 3.34 Enfermeiro |
| 3.15 Analista tributário da Receita Federal do Brasil | 3.35 Engenheiro |
| 3.16 Arquiteto | |
| 3.17 Assistente de chancelaria | |
| 3.18 Assistente em ciência e tecnologia | |
| 3.19 Assistente técnico-administrativo | |
| 3.20 Auditor federal de finanças e controle | |

- 3.36 Engenheiro agrônomo
- 3.37 Especialista em políticas públicas e gestão governamental
- 3.38 Especialista em Infraestrutura
- 3.39 Especialistas em Regulação
- 3.40 Médico
- 3.41 Militar
- 3.42 Oficial de chancelaria

- 3.43 Pesquisador da carreira de pesquisa em ciência e tecnologia
- 3.44 Procurador da Fazenda Nacional
- 3.45 Técnico de nível superior
- 3.46 Técnico do seguro social
- 3.47 Técnico em assuntos educacionais
- 3.48 Outros cargos de nível técnico
- 3.49 Outros cargos de nível intermediário
- 3.50 Outro

Pergunta 04. Ao longo de sua vida profissional, incluindo seu cargo atual, indique se trabalhou nos tipos de organização listados abaixo.

- | | |
|---|---|
| 4.1 Poder Público Federal | 4.5 Empresa Privada |
| 4.2 Poder Público Estadual ou Distrital | 4.6 Entidade Sem Fins Lucrativos |
| 4.3 Poder Público Municipal | 4.7 Organismo Internacional |
| 4.4 Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista | 4.8 Universidade e Institutos de Pesquisa |
| | 4.9 Outro |

Pergunta 05. Em que ministério ou órgão superior você trabalha atualmente?

- | | |
|---|--|
| 5.1 Advocacia-Geral da União | 5.14 Ministério da Justiça e Segurança Pública |
| 5.2 Casa Civil da Presidência da República | 5.15 Ministério do Meio Ambiente |
| 5.3 Controladoria-Geral da União | 5.16 Ministério de Minas e Energia |
| 5.4 Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República | 5.17 Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos |
| 5.5 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento | 5.18 Ministério das Relações Exteriores |
| 5.6 Ministério da Cidadania | 5.19 Ministério da Saúde |
| 5.7 Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações | 5.20 Ministério do Trabalho e Previdência |
| 5.8 Ministério das Comunicações | 5.21 Ministério do Turismo |
| 5.9 Ministério da Defesa | 5.22 Secretaria de Governo da Presidência da República |
| 5.10 Ministério do Desenvolvimento Regional | 5.23 Secretária-geral da Presidência da República |
| 5.11 Ministério da Economia | 5.24 Vice-Presidência da República |
| 5.12 Ministério da Educação | 5.25 Outro |
| 5.13 Ministério da Infraestrutura | |

SEÇÃO 3: Identificação da política pública

Pergunta 06. Em qual área de política pública você trabalha atualmente?

- | | |
|--|-------------------------------------|
| 6.1 Agropecuária | 6.12 Direitos Humanos e Cidadania |
| 6.2 Aperfeiçoamento da Gestão Pública | 6.13 Econômica |
| 6.3 Assistência Social | 6.14 Educação |
| 6.4 Ciência, Tecnologia e Inovação | 6.15 Energia e Mineração |
| 6.5 Comércio Exterior | 6.16 Habitação e Saneamento |
| 6.6 Comunicações | 6.17 Indústria, Comércio e Serviços |
| 6.7 Cultura | 6.18 Justiça e Segurança Pública |
| 6.8 Defesa Nacional | 6.19 Meio Ambiente |
| 6.9 Desenvolvimento Regional e Territorial | 6.20 Previdência Social |
| 6.10 Desenvolvimento Agrário e Rural | 6.21 Política Externa |
| 6.11 Desporto e Lazer | 6.22 Saúde |

6.23 Trabalho
6.24 Transporte

6.25 Outro

SEÇÃO 4: Função na política pública

Pergunta 07. Relacionada à política pública na qual você trabalha, com que frequência você executa as atividades abaixo relacionadas:

7.1 Elaborar relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para subsidiar a tomada de decisões
7.2 Coletar e analisar dados e informações relacionadas à política pública
7.3 Contratar e validar estudos de avaliação de processos, resultados e impactos da política pública
7.4 Elaborar textos normativos (ex. projetos de lei, decretos, portarias etc.)
7.5 Fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos da política pública
7.6 Captar e negociar recursos financeiros para viabilizar ações, projetos e programas da política pública
7.7 Elaborar, negociar, gerir e fiscalizar contratos, convênios, termos de fomento,

termos de colaboração e outros instrumentos

7.8 Coordenador equipe

7.9 Representar seu órgão, negociar e pactuar ações e políticas junto a outros entes governamentais (ex. outros ministérios, estados e municípios etc.)

7.10 Atender demandas dos órgãos de controle

7.11 Consultar e atender a grupos interessados da sociedade sobre questões que envolvam a política pública

7.12 Realizar assessoramento de dirigentes

7.13 Realizar atividades administrativas, tais como agendamento de reuniões, tramitação de processos, compra de passagens, elaboração de ofícios e memorandos

7.14 Organizar eventos

7.15 Outros

SEÇÃO 5: Fontes de informação

Pergunta 08. Com que frequência você utilizou os tipos de informação listados abaixo para o seu trabalho?

8.1 Leis e normas

8.2 Notas técnicas produzidas por órgãos da Administração Pública Federal

8.3 Pareceres legais e decisões judiciais

8.4 Recomendações de órgãos de controle

8.5 Boas práticas e iniciativas produzidas pelos estados e municípios

8.6 Sistemas informacionais e bases de dados governamentais (ex. SIAFI, Cadastro Único, Dados do IBGE etc.)

8.7 Artigos, capítulos ou livros produzidos por pesquisadores

8.8 Relatórios de pesquisa científica (ex. produtos de consultoria de pesquisa, textos de discussão do IPEA etc.)

8.9 Recomendações de instâncias participativas (ex. Conselho de Políticas Públicas, Conferências etc.)

8.10 Experiência e opiniões de beneficiário da política pública ou comentários e sugestões de Ouvidoria

8.11 Informações geradas por grupos de interesse (ex. sindicatos, empresas, movimentos sociais, ONGs etc.)

8.12 Opiniões e recomendações de organismos internacionais ou boas práticas produzidas por governos de outros países

8.13 Matéria jornalística

8.14 Experiência pessoal

8.15 Consulta a colegas de trabalho do próprio órgão ou de outros órgãos da Administração Federal

8.16 Outros

SEÇÃO 6: Cursos Enap

Pergunta 09. Qual curso você realizou na Enap?

- | | |
|---|--|
| 9.1 Análise Ex-ante de Políticas Públicas | 9.9 Introdução à Econometria |
| 9.2 Avaliação Ex-post de Políticas Públicas | 9.10 Introdução a Métodos de Análise de Dados |
| 9.3 Avaliação e Análise Custo-Benefício | 9.11 Machine Learning |
| 9.4 Avaliação Socioeconômica de Projetos | 9.12 Microeconometria |
| 9.5 Ciência de Dados | 9.13 Orçamento Baseado em Resultados |
| 9.6 Da avaliação de impacto ao desenho da política | 9.14 Policy Design |
| 9.7 Econometria Aplicada à Avaliação e Gestão de Políticas Públicas | 9.15 Políticas Públicas baseadas em evidências |
| 9.8 Estatística Descomplicada Aplicada às Políticas Públicas | 9.16 Outro |

Pergunta 10. O que motivou a sua busca pelo curso?

- | | |
|--|---|
| 10.1 Qualificação pessoal | 10.4 Exigência da função que desempenha |
| 10.2 Busca por novos conhecimentos | 10.5 Outro motivo |
| 10.3 Exigência da instituição ou do órgão que trabalha | |

Pergunta 11. Antes de ingressar no curso, você possuía alguma familiaridade com o conteúdo ministrado no curso?

Pergunta 12. Antes de ingressar no curso, você possuía alguma familiaridade com avaliação de impacto de políticas públicas?

Pergunta 13. Antes de ingressar no curso, você possuía alguma familiaridade com métodos quantitativos aplicados à análise de políticas públicas, como:

- | | |
|---|---|
| 13.1 Nenhuma | 13.6 Estudos quase-experimentais (Diferenças em diferenças, Pareamento, Variáveis instrumentais, Regressão descontínua, Controle sintético) |
| 13.2 Análise de correlação | 13.7 Outro |
| 13.3 Econometria | |
| 13.4 Análises de Custo-Benefício ou Custo-Efetividade | |
| 13.5 Estudos experimentais ou randomizados | |

Pergunta 14. Antes de ingressar no curso, você já aplicava em sua rotina de trabalho algum conhecimento ou método que foi apresentado ao longo do curso?

Pergunta 15. Antes de ingressar no curso, você já aplicava em sua rotina de trabalho estudos sobre avaliação de impacto de políticas públicas?

Pergunta 16. Antes de ingressar no curso, você já aplicava em sua rotina diária de trabalho estudos com métodos quantitativos aplicados à análise de políticas públicas, como:

- | | |
|---|---|
| 16.1 Nenhuma | 16.6 Estudos quase-experimentais (Diferenças em diferenças, Pareamento, Variáveis instrumentais, Regressão descontínua, Controle sintético) |
| 16.2 Análise de correlação | 16.7 Outro |
| 16.3 Econometria | |
| 16.4 Análises de Custo-Benefício ou Custo-Efetividade | |
| 16.5 Estudos experimentais ou randomizados | |

Pergunta 17. Antes de ingressar no curso, você tinha alguma familiaridade com ferramentas de análises de dados e/ou programas estatísticos e econométricos, como Gretl, SPSS, Stata, Eviews, R, Python, Matlab ou outro?

Pergunta 18. Você avalia que o nível dos conhecimentos apresentados no curso permite que você compreenda de maneira satisfatória estudos e análises de políticas públicas que se pautem no uso de métodos quantitativos de avaliação, tais como econometria, análises de custo-benefício ou custo-efetividade, estudos experimentais ou randomizados e estudos quase-experimentais?

Pergunta 19. Após a conclusão do curso, você passou a aplicar em sua rotina de trabalho algum conhecimento ou método que foi apresentado ao longo do curso?

19.1 Sim

19.2 Não

Você poderia justificar de que forma passou a ser utilizado?

Você poderia justificar porque não foi utilizado?

Pergunta 20. Após a conclusão do curso, você passou a aplicar em sua rotina de trabalho estudos e/ou métodos quantitativos aplicados à análise de políticas públicas tais como:

20.1 Nenhum

20.2 Análise de correlação

20.3 Econometria

20.4 Análises de Custo-Benefício ou Custo-Efetividade

20.5 Estudos experimentais ou randomizados

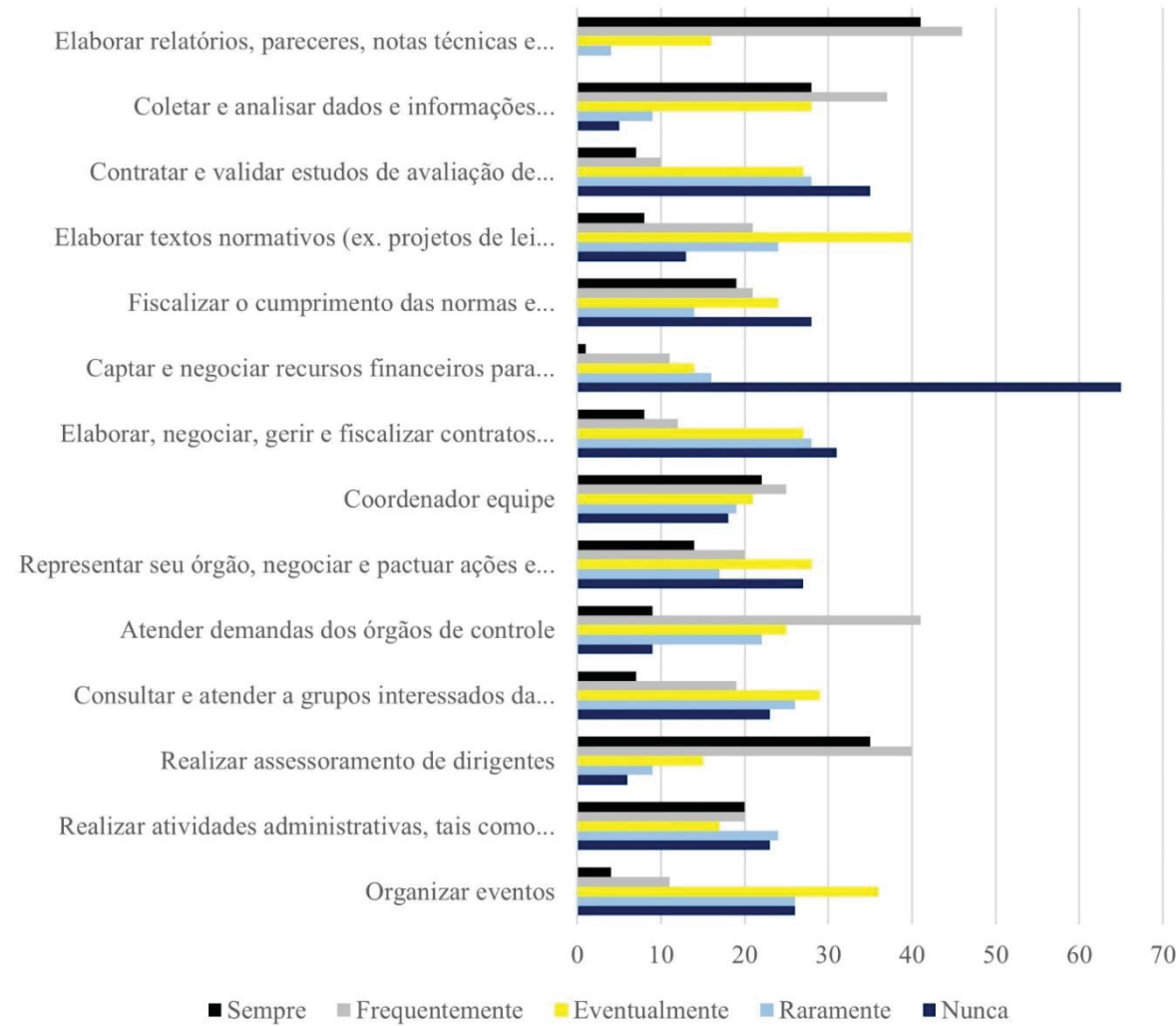
20.6 Estudos quase-experimentais (Diferenças em diferenças, Pareamento, Variáveis instrumentais, Regressão descontínua, Controle sintético)

20.7 Outro

Pergunta 21: Após a conclusão do curso, você passou a utilizar em sua rotina de trabalho ferramentas de análises de dados e/ou programas estatísticos e econométricos, como Gretl, SPSS, Stata, Eviews, R, Python, Matlab ou outro?

APÊNDICE 03: Gráfico correspondente à pergunta “Relacionada à política pública na qual você trabalha, com que frequência você executa as atividades abaixo relacionadas?”

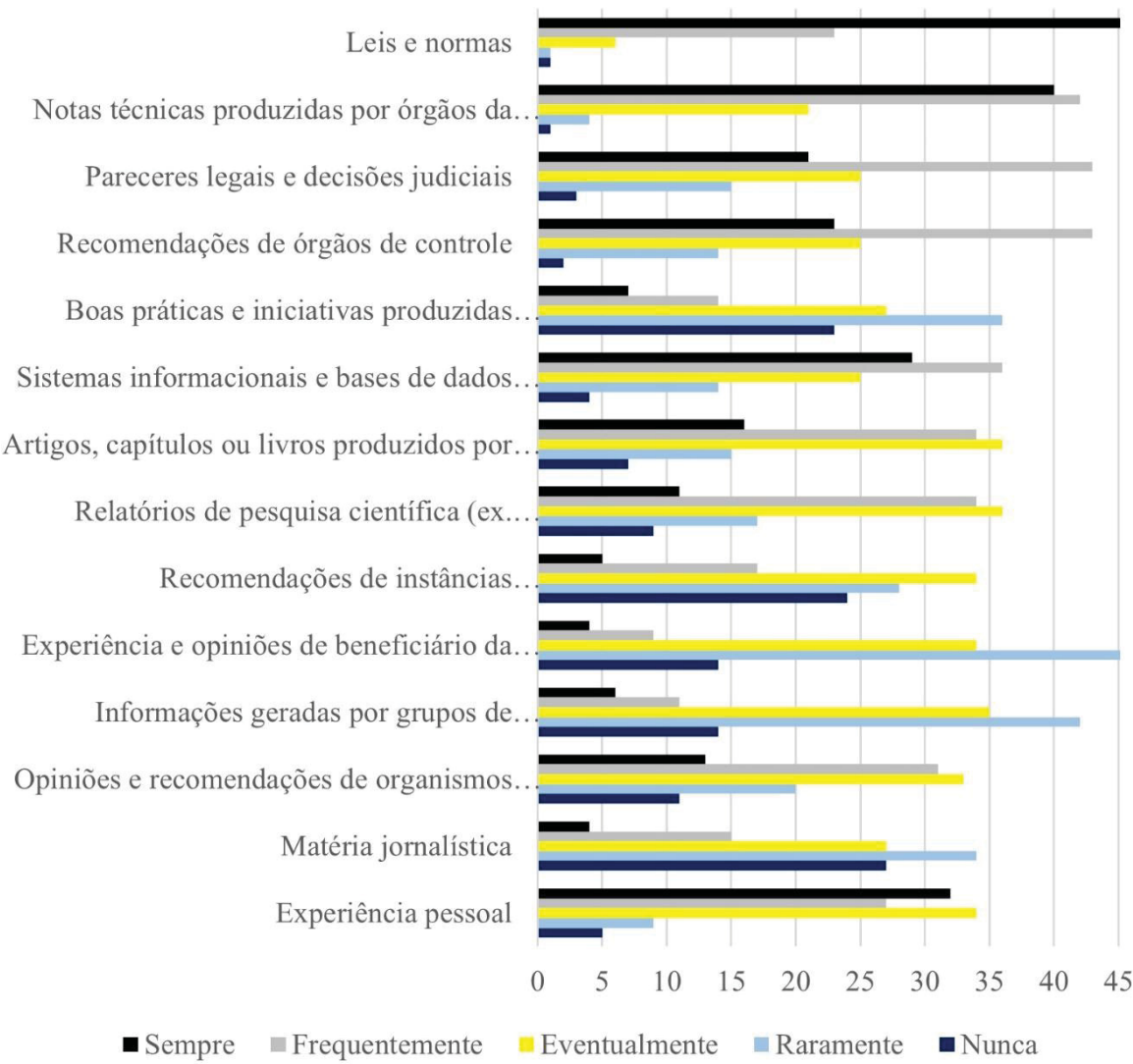
Gráfico 6: Frequência com que os servidores públicos realizam atividades especificadas



Fonte: Elaboração Própria.

APÊNDICE 04: Gráfico correspondente à pergunta “Com que frequência você utilizou os tipos de informação listados abaixo para o seu trabalho?”

Gráfico 7: Frequência com que os servidores públicos utilizam diferentes tipos de informação em seus trabalhos



Fonte: Elaboração Própria.