

Resenha bibliográfica*

Book Review

SOLA, Lourdes. *Ideias econômicas, decisões políticas: técnicos e políticos no governo da economia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, [1998] 2023.

Rafael Galvão de Almeida**

Em 2023, foi publicada uma nova edição de *Ideias econômicas, decisões políticas: técnicos e políticos no governo e na economia*, de Lourdes Sola, com prefácio de Celso Lafer e posfácio de Marcos Lisboa. Publicado inicialmente em 1998, baseado na sua tese de 1982, o livro rapidamente se tornou uma referência importante nas pesquisas de história econômica brasileira. Ele foi escrito para analisar os problemas de governança política e sua relação com as ideias econômicas, produzidas num contexto de início de profissionalização do economista brasileiro. As mudanças atuais na política brasileira – emergência de um populismo de direita e repolitização dos militares – justificam uma nova edição, demonstrando que o livro continua relevante.

O período de 1945 a 1964 é fundamental para a formação do quadro político brasileiro. Após uma Primeira República marcada por uma democracia de fachada e o autoritarismo da Era Vargas, a proposta era estabelecer um regime democrático. Porém, a falta de sucesso nesse ponto, como Sola demonstra, ajuda a explicar uma das principais fontes da desigualdade persistente na sociedade brasileira: uma grande parte da população não foi incorporada aos mecanismos de representação política.

* Submissão: 20/02/2024 | Aprovação: 15/09/2024 | DOI: 10.29182/hehe.v27i3.967

** Doutor em economia, Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-doutorando na Universidade Federal do ABC | ORCID: 0000-0002-3582-9906 | E-mail: rga1605@gmail.com



O que houve foi a formação do capitalismo de Estado brasileiro; como o próprio nome diz, refere-se ao uso da máquina pública para construir as instituições que vão dar forma ao capitalismo no Brasil. Tal processo, que começou com Vargas, facilitou a transição de uma economia rural para uma economia industrializada, mas ainda com um setor agrário importante, capaz de influenciar a política. Esse paradoxo – modernização e falta de representatividade – é também refletido na falta de integração entre formuladores de política e partidos.

Os economistas entram nesse contexto como os técnicos *on the job*. Nomes como Roberto Campos, Celso Furtado, Rômulo Almeida, entre outros, figuram como pessoas relevantes na construção de um pensamento econômico brasileiro, com fins de influenciar a política. O Brasil seguiu a tendência internacional do pós-guerra, da euforia em se acreditar no poder transformador da teoria da política econômica e das técnicas de planejamento – reconstrução de países atingidos pela guerra, transformação de economias subdesenvolvidas em industriais (Almeida, 2021). Sola faz uma contribuição importante à história do pensamento econômico brasileiro ao demonstrar esse processo no Brasil. Sua formação em ciência política permite chamar a atenção para um ponto importante: a capacidade baixa de formação das coalizões necessárias para levar os planos adiante durante o período.

Por isso, Sola se foca em dois planos que são considerados “fracassados” pela literatura: o Programa de Estabilização Monetária (1958) e o Plano Trienal (1962). Embora sua contextualização comece com as consequências políticas reais da controvérsia sobre o planejamento, conhecida pelos economistas como a disputa entre Eugênio Gudín e Roberto Simonsen, ela teve consequências políticas reais. A superioridade técnica dos argumentos de Gudín e o poder cada vez menor dos varguistas (aos quais Simonsen pode ser adicionado, com ressalvas), garantiu que os dois primeiros anos do governo Dutra fossem marcados por políticas mais liberais. Começa a tomar forma a divergência entre nacionalistas (que defendiam um papel maior à autossuficiência no desenvolvimento; tendiam a favorecer industrialização) e cosmopolitas (que pregavam uma integração maior no mercado internacional; tendiam a favorecer agropecuária). Porém, a influência nacionalista já voltaria logo nos dois últimos anos do governo Dutra e no segundo governo Vargas.

Nesse ponto, o pensamento econômico brasileiro passa a ser influenciado pela Cepal, que preenche um vazio ideológico. Mas, influenciados pelo clima geral, uma identidade tecnocrata passa a se tornar mais relevante. O Clube de Economistas é formado e seus membros encaram a profissão de economista como uma vocação. Assim, a participação política toma a forma de consultorias *free lance* e elaboração de relatórios técnicos. O desenvolvimento viria com planejamento.

O Plano de Metas de JK se tornou o plano mais ambicioso de então. Houve uma polarização menor entre nacionalistas e cosmopolitas. Os partidos ainda não tinham uma identidade definida, o que aumentou ainda mais a separação entre técnicos e políticos, ao mesmo tempo que colocava os técnicos como entidades separadas da formulação de políticas. Foi a partir do governo JK que houve uma maior preocupação com o desenvolvimento regional, com a criação da Sudene. Nos primeiros anos do governo JK, com suas altas taxas de crescimento, não houve problema, mas logo começavam a surgir problemas como a aceleração da inflação.

Ocorria um crescimento econômico acompanhado de um descaso com os problemas de desigualdade. A manutenção das políticas arcanas de manutenção do preço do café prejudicava as contas nacionais, forçando o país a gastar suas divisas (que secaram em 1958) e emitir mais moeda. Por isso, o Programa de Estabilização Monetária foi elaborado, para controlar a inflação e manter o crescimento. Esses aparentavam ser objetivos contraditórios, mas o governo JK tinha que manter um alto nível de crescimento, pois as concessões usadas para manter sua coalizão (como manutenção do coronelismo, que colocava a Sudene sob risco de loteamento) já não eram mais eficazes. Além disso, o FMI e outros credores internacionais se revelaram intransigentes quanto às suas exigências – eles condicionavam empréstimos à implementação de medidas de austeridade, o que frearia o crescimento brasileiro – mas muitos atribuem essa intransigência à ignorância do FMI sobre como o sistema político brasileiro funcionava.

A falta de coalizão fez com que o Programa se tornasse irrelevante. O empréstimo não foi completado e os gastos públicos continuaram a crescer. A troca de favores políticos não foi eficaz para levar adiante o plano. Adicionado a isso, falta de crédito e crescimento da inflação nos últimos anos de JK garantiu que uma coalizão não fosse formada e, apesar da sua administração icônica, JK não elegeu seu sucessor.

O governo posterior, de Jânio Quadros, foi como um relâmpago: breve, mas barulhento. Ele foi eleito numa proposta antipopulista e austera, apoiado pela UDN, mas, uma vez no governo, tomou medidas que desagradavam todos os lados. Suas propostas de reforma não puderam ser levadas adiante devido a essa falta de coalizão. Embora ele tenha conseguido fazer uma reforma cambial, eliminando o sistema de múltiplas taxas, o que agradou os credores internacionais, seu governo ficava cada vez menos sustentável. Sua renúncia sete meses após a sua eleição foi, na interpretação de Sola, uma tentativa de autogolpe, pois se ele não fizesse, os militares fariam.

O regime parlamentar é instaurado para diminuir o poder do recém-empossado presidente João Goulart e, também, numa tentativa de resolver a crise política. Na história econômica, ele é lembrado como um período breve e sem muita importância, mas Sola demonstra que ele escancara o problema de formação de coalizões no período e a polarização de vários setores da sociedade. Se o golpe não veio no governo Jânio Quadros, a análise do breve parlamentarismo demonstra que o golpe de 1964 chega a quase ser inevitável.

Além da inexperiência brasileira com o regime, o pacto social era instável e João Goulart emergiu dos embates políticos como um político incapaz de criar coalizões. O referendo para o fim do parlamentarismo foi uma de suas poucas vitórias políticas, mas pode ser atribuído ao fato de os eleitores não desejarem um conceito tão estranho à política brasileira. Foi durante o parlamentarismo que o Plano Trienal foi elaborado. Durante o período ocorreram várias greves e agitações sociais, como a “batalha da Guanabara”.

O Plano Trienal era para ser um plano mais ambicioso, mas o resultado final foi menos desenvolvimentista e mais uma tentativa de legitimar o governo. Ele foi inicialmente elaborado por Celso Furtado e San Tiago Dantas, mas sofreu com a crise política. A legitimidade dos técnicos vinha sendo erodida desde o fim do governo JK, quando vários cosmopolitas passaram a ser opositoristas. *Thinks tanks* também começaram a aparecer, como o IBAD e o IPES, de orientação conservadora, criando laços políticos com os técnicos. Dantas não obteve muitos sucessos em negociações com os credores, prejudicando ainda mais a conjuntura econômica. No fim, a luta pelo controle do Estado sobrepujou a luta pela política econô-

mica, e Goulart não estava obtendo resultados favoráveis nessa luta; seus técnicos não conseguiram realizar muitos projetos, barrados pela crise política.

Em retrospectiva, Sola demonstra de onde veio a instabilidade que culminou no golpe de 1º de abril de 1964. A formação da identidade partidária e de seus percalços na sociedade brasileira também é clara. Os economistas técnicos tinham uma importância muito grande, mas que estava, na média, alienada da população – esta também estava fora da política exatamente por causa do “subdesenvolvimento político”, no dizer de Roberto Campos; criar desenvolvimento econômico sem avanços na representação não seria sustentável (embora o Partido Trabalhista Brasileiro tenha se fortalecido nessa época).

O livro também mostra o surgimento do capitalismo de Estado brasileiro. O último capítulo, que não estava presente na edição original, aplica o conceito de capitalismo de Estado para caracterizar a política brasileira. De fato, o período de 1945 a 1964 foi responsável pela consolidação desse modelo no Brasil, em que o Estado forma a ordem política, tendo como legitimador as ideias econômicas, por meio dos seus técnicos. O resultado, no período, foi corporativismo e baixa capacidade governativa dos partidos (que é herança do Estado Novo); os economistas técnicos estavam à mercê dos políticos para aplicarem seus planos, além do humor dos credores internacionais, que certamente viam com apreensão a dificuldade de formar coalizões.

Mas também foi um período de aprendizado. O sucesso de uma política pública depende dos fatores técnicos, do *timing* e da apresentação. Por exemplo, anunciar que o Plano Trienal levaria seis meses para ser implementado foi um erro, pois dava tempo aos agentes econômicos para se adaptarem e neutralizarem seus efeitos. As lições aprendidas permitiram aos formuladores do Plano de Ação Econômica do Governo e posteriores ajustarem suas estratégias. Lourdes Sola, portanto, escreveu um importante documento para a história econômica, do pensamento econômico e do pensamento político brasileiros.

Referências

ALMEIDA, R. G. de. Alternância ideológica na economia: o caso da teoria

da política econômica. *DESAFIOS – Revista Interdisciplinar Da Universidade Federal Do Tocantins*, v. 8, n. 3, p. 98-113, 2021.

SOLA, L. *Ideias econômicas, decisões políticas: técnicos e políticos no governo da economia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, [1998] 2023.