

Para além do antagonismo: desenvolvimentismo e liberalismo no Brasil da República de 1946

Jorge Chaloub¹ 

Helio Cannone^{2,3} 

DOI: 10.1590/0103-3352.2022.38.258433

Introdução

A maior parte da bibliografia sobre *desenvolvimentismo* aponta para os fluidos contornos do conceito. Ele pode significar, nas suas diversas vertentes, um *ciclo ideológico* (BIELSCHOWSKY, 2004), um *projeto nacional* (CEPÊDA, 2004; 2012), uma *política econômica*, um *discurso político* ou uma *corrente de pensamento* (FONSECA, 2015). Em meio a essas várias definições, há um ponto em comum: a ideia de que o desenvolvimentismo seria necessariamente oposto ao liberalismo.

Os autores acima citados compartilham da concepção, no nosso entender precisa, de que o desenvolvimentismo surgiu como uma tentativa de solucionar os limites do livre mercado de traços ricardianos na América Latina. Estaríamos, assim, diante de ideias que comporiam o amplo espectro de críticas ao liberalismo econômico, o qual vivia uma evidente crise ocasionada por

1 Professor na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Departamento de Ciência Política, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: jchaloub84@gmail.com.

2 Doutor na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: helio.cannone@gmail.com.

3 Este artigo é resultado da pesquisa 'Anatomia das Direitas Brasileiras', financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e por bolsa de doutorado do CNPq, concedida a Hélio Cannone.

fenômenos de variadas origens: o crash da bolsa de 1929, a emergência dos fascismos, a construção do bloco soviético e as consequências das duas Guerras Mundiais. Os pesquisadores também convergem na ideia de que essa crítica ao liberalismo apontaria para um rumo político diverso do delineado pela tradição marxista, pois defenderia um projeto caracterizado pelas negociações de classe com protagonismo do Estado, não pela gramática da luta de classes.

O presente artigo busca sugerir que as relações entre desenvolvimentismo e liberalismo não se esgotam em necessário antagonismo. Se há um liberalismo que se constrói em franca crítica contra a maior parte das expressões do Estado, bem representado no debate brasileiro por Eugênio Gudín, não é possível restringir a tradição liberal a essa vertente, como referências do campo do pensamento econômico (BIELSCHOWSKY, 2004; FONSECA, 2015) o fazem.

O pensamento liberal é inseparável do conceito de mercado, como bem aponta Rosanvallon (2002), mas não se reduz a ele. Não apenas são minoritárias as tradições liberais que veem o Estado somente pela chave crítica, como boa parte da história do liberalismo é fortemente marcada pelas ideias de instituição e regulação, que pressupõem uma ação estatal efetiva. Em meio às disputas em torno da definição de liberalismo, ficam claros os limites das teorias que o tomam como sinônimo de mercado autorregulado. Questão semelhante é destacada pela bibliografia mais recente sobre o conceito de neoliberalismo (DARDOT; LAVAL, 2016; SLOBODIAN, 2018), que ressalta como tal tradição se destaca menos pela ausência de ação estatal do que pelo modo através do qual a regulação é feita e o Estado delineado.

Autores como Gudín, que identificam qualquer ação planejadora do Estado como um esboço de socialismo, são amplamente minoritários no debate público do período, tanto em relação aos políticos profissionais (CHALOUB, 2017), quanto aos debates especializados entre economistas (BIELSCHOWSKY, 2004; KLÜGER, 2017). Tomá-lo como sinônimo do liberalismo do momento exige, por exemplo, ignorar que a União Democrática Nacional (UDN), maior partido liberal de então, cultivava um imaginário econômico que não negava a ação do Estado, como bem demonstra sua atuação nos debates em torno do monopólio estatal do petróleo (CHALOUB, 2017), ou deixar de lado que um intelectual como Roberto Campos cerrava fileiras na defesa do planejamento (BIELSCHOWSKY, 2004), mesmo que de um tipo distinto do planejamento integral defendido pela CEPAL.

Autor de um livro fortemente atravessado pelo debate entre ortodoxos e heterodoxos da década de 1980, Bielschowsky (2004) resolve essas aporias cindindo o pensamento de Campos em dois momentos, de modo que o autor da década de 1950 ainda seria desenvolvimentista e, portanto, não liberal. A vagueza dos seus conceitos de *desenvolvimentismo não nacionalista e desenvolvimentismo do setor privado* demonstram, todavia, como sua definição estrita de liberalismo impede uma melhor compreensão de parte dos autores e dos próprios sentidos que a tradição liberal assumiu ao longo da República de 1946.

A clássica definição de desenvolvimentismo de Bielschowsky (2004, p. 7) relaciona a industrialização ao desenvolvimento e tem o planejamento por meio do Estado como meio necessário para consecução do processo, dada as insuficiências do livre mercado para a realização da mesma tarefa. Nenhum desses elementos são incompatíveis com uma leitura mais complexa da tradição liberal ou com suas expressões no pensamento e na prática política brasileira.

Para propor uma nova interpretação para as relações entre desenvolvimentismo e liberalismo, o presente artigo analisará as articulações entre os conceitos de Estado, planejamento econômico e liberalismo em três dos mais relevantes intelectuais públicos da República de 1946: Afonso Arinos de Melo Franco, Roberto Campos e Hélio Jaguaribe. A escolha dos autores decorre não apenas da sua relevância pública, mas do fato de eles representarem três distintas perspectivas sobre o pensamento político e o liberalismo do período.

Arinos é representante de uma tradição liberal que vê o direito como instrumento de construção da ordem a partir das elites e percebe no Estado um ator imprescindível para a realidade social brasileira (LATTMAN-WELTMAN, 2005; CHALOUB, 2019). Ele reivindica a continuidade de uma linhagem que remontaria a Joaquim Nabuco e Rui Barbosa, a qual encontraria novos sentidos e uma renovada atualidade no cenário do pós-1945. Seu esforço de conciliar tradição e mudança, assim como o uso de conceitos de história e nacionalidade de inspiração conservadora, permitem identificá-lo como um exemplo de um *liberalismo conservador* (CHALOUB, 2019), que busca conciliar elementos das ideologias liberal e conservadora.

Campos, por sua vez, é destacado representante de um discurso liberal (PEREZ, 2021) que se constrói sobretudo a partir das linguagens da economia, com forte influência das transformações intelectuais do debate econômico

norte-americano após a década de 1950. Ao lado de outros atores, ele prenuncia o crescente protagonismo dos economistas no debate público brasileiro da segunda metade do século XX. Em seus textos das décadas de 1950 e dos primeiros anos da década de 1960, ele representa um esforço de construir uma via de desenvolvimento por meio da composição entre Estado e iniciativa privada a partir do planejamento. O predomínio de uma linguagem técnica, que se acreditava como neutra, a defesa do papel do mercado e certo conceito de ação individual o tornavam uma perfeita expressão de um esforço de *renovação do liberalismo econômico*, que, nesse momento, aproximava-se mais do *ordoliberalismo* alemão e das reflexões de Keynes do que do caminho proposto pelos austríacos, como Von Mises e Hayek.

Jaguaribe, por fim, é um dos pais fundadores das modernas ciências sociais brasileiras e um intelectual de intensa atuação no mundo político (MARRECA, 2020; LOVATTO, 2010), como era comum na instituição com a qual ele é mais usualmente identificado, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Muitas vezes tomado como ala direita do nacional desenvolvimentismo isebiano (TOLEDO, 1998), Jaguaribe defende boa parte dos principais discursos liberais do período, tanto em suas concepções de instituição, ator político e mercado, quanto na sua defesa da necessária abertura ao capital estrangeiro. Influenciado por Joseph Schumpeter e Karl Mannheim, ele buscava construir uma nova ordem institucional, a partir da ação direta do Estado, e um novo cenário ideológico, por meio da ação de uma *intelligentsia* que permitissem o protagonismo do empresariado industrial, visto como elemento essencial para o desenvolvimento. Mais do que ala direita do nacionalismo, talvez possa ser interessante interpretá-lo como representante do já mencionado esforço de *renovação do liberalismo*.

Defendemos nesse texto que as posições públicas e ações políticas desses atores no período são mais bem compreendidas se os inserirmos em uma tradição liberal desenvolvimentista. Os ganhos interpretativos não se restringem ao pensamento político dos autores ou à sugestão de uma nova linguagem do pensamento político, mas permitem também um olhar mais apurado para eventos centrais do período que, por vezes, são tratados pela chave da falta. Bons exemplos de *retórica da ausência* são as interpretações que veem a defesa udenista do monopólio do petróleo como desvirtuação dos princípios

liberais (BENEVIDES, 1981), as crenças de Jaguaribe no capital estrangeiro como traição dos ideais desenvolvimentistas (TOLEDO, 1998) e o protagonismo de Campos no Plano de Metas como oposta ao liberalismo do período (BIELSCHOWSKY, 2004).

Inspirado nas sugestões metodológicas de Reinhart Koselleck (2007),⁴ o texto argumenta que o discurso liberal antagônico aos pontos comuns do desenvolvimentismo era minoritário ao longo desse momento histórico. Seja em suas formulações teóricas ou práticas políticas mais correntes, não havia uma oposição radical entre o liberalismo e o desenvolvimentismo, até porque a maior parte do liberalismo da República de 1946 compartilhava de muitos dos seus pressupostos. As disputas mais relevantes antes se davam em torno dos tipos de desenvolvimentismo do que na disputa sobre sua pertinência.

O pós-guerra, o desenvolvimento e o planejamento

A história é irredutível às ideias, mas também incompreensível sem elas. Se a complexidade de um contexto ultrapassa em muito a reconstrução de seu cenário intelectual, não há como deixar de lado as formas através do quais os atores do período compreenderam a trajetória do país, da qual tomaram parte como protagonistas ou intérpretes. Algumas épocas se tornam de tal modo tributárias de certos termos que passa a ser quase inevitável abordá-los em sua reconstrução histórica. Um bom exemplo é o conceito de desenvolvimento, mote central do debate público do pós-1945. As visões de mundo inconciliáveis da Guerra Fria, que se delineava no horizonte, encontravam na ideia um ponto de aparente concórdia, mesmo que uma análise mais detida vá identificar, sem maior esforço, relevantes diferenças em relação aos usos e fins desse ideal desenvolvimentista e do principal instrumento para sua consecução: o planejamento.

Os arautos do desenvolvimento davam, quase sempre, maior destaque ao campo da economia, lugar privilegiado para transformação dos demais aspectos da vida social. Havia, como bem destaca Cesar Guimarães, a crença de que o “crescimento econômico acelerado seria a chance da redução das

4 A História dos Conceitos (Begriffsgeschichte), método de Koselleck, parte de um diagnóstico sobre as dimensões do tempo histórico na modernidade e propõe que os conceitos, vocábulos centrais para certo período histórico, sejam reconstruídos a partir das suas inserções em *espaços de experiência* e *horizontes de expectativas*, tomados de forma sincrônica e diacrônica, e analisados a partir das suas relações com *contraconceitos assimétricos* e *antitéticos*.

desigualdades intra e internacionais” (GUIMARÃES, 2001, p. 157), remédio suficiente para superar as mais diversas mazelas. A ênfase na retórica econômica não deve, todavia, levar os observadores do período à crença de que se está diante de conceito restrito ao mundo da economia. É ampla a bibliografia que revela os fundamentos e pressupostos políticos, sociais e antropológicos de conceitos centrais da ciência econômica, como, por exemplo, o de mercado, em que pese o constante esforço de muitos em ressaltar sua suposta neutralidade axiológica. O conceito de *desenvolvimento* não foge, como era de se esperar, desse cenário. Os diversos discursos desenvolvimentistas estão diretamente vinculados à crescente presença das massas no cenário público, fato que colocava novas questões para o Estado e a classe política. Mais do que uma doutrina econômica, o desenvolvimentismo é um projeto de país que busca responder aos fenômenos que transformavam a fisionomia do Brasil de então.

A República de 1946 definiu-se pela forte inserção das massas na política institucional brasileira, não apenas por meio do grande aumento do número de eleitores, mas também devido ao novo lugar político desse amplo contingente populacional, que influía concretamente nos rumos do país. As eleições ganhavam uma imprevisibilidade inédita na história brasileira. Se ainda persistiam limitações autoritárias ao sufrágio universal, é possível afirmar que a massificação muda a escala da política brasileira. O conceito de desenvolvimento é um dos esforços de refletir e lidar politicamente com o tema.

Renato Lessa constrói interessante argumento nesse sentido quando sugere a interdependência entre as ideias de desenvolvimento e representação política, de modo que “planos de desenvolvimento” seriam “experimentos que modificam potencialmente a estrutura de pressões do *demos* sobre o sistema de poder, na medida em que alteram suas identidades básicas” (LESSA, 2010, p. 51). Mais do que a modificação de indicadores econômicos, o desenvolvimento seria marcado por processos que “alteram a forma de organização da sociedade, afetando a configuração das identidades coletivas, os valores sociais e a estrutura mais geral de interesses. [...] não é outra a impressão que resulta da observação a respeito do processo de desenvolvimento brasileiro dos anos 1950 e de sua capacidade de afetar a estrutura básica da sociedade” (LESSA, 2010, p. 51).

Não poucas vezes percebiam a conjuntura de então como uma escolha entre o desenvolvimento e a barbárie. O desenvolvimentismo pode ser interpretado, nesse sentido, como uma visão de mundo que responde ao novo país que se delineava no horizonte, no qual os limites do cenário político foram consideravelmente expandidos e agora comportavam toda uma série de personagens tradicionalmente externos a essa seara. Trata-se, afinal, de mais um esforço de construção da ordem na história brasileira.

A construção de um mercado autorregulado soava dissonante dos tempos no Brasil e no mundo, não apenas por destoar das ideias vigentes no mundo norte-atlântico, como por seus limites para ordenar o complexo país que emergira após 1930. A manutenção de uma rígida ordenação corporativa, por sua vez, já demonstrava seus limites aos observadores mais atentos, que percebiam como o constante fortalecimento das massas trabalhadoras, cada vez mais hábeis na tarefa de dobrar a dura estrutura trabalhista-sindical, colocava em questão os fundamentos do corporativismo (VIANNA, 1999). A realidade impunha às elites políticas a busca de novas respostas, capazes de dialogar com o renovado mundo do pós-guerra. A solução não podia passar pela permanência da ordem autocrática do Estado Novo, incompatível com os novos tempos que celebravam a vitória da “liberdade na guerra”, mas a ampla maioria do espectro político via como necessária, por outro lado, a conjugação de velhas linguagens políticas, fundamentais para a manutenção de certas rotinas.

O esforço representado pelo desenvolvimentismo era, contudo, não apenas múltiplo, como ultrapassava em muito as fronteiras nacionais. A maior parte do mundo buscava reagir às radicais transformações do pós-guerra, mesmo que de modo heterogêneo no domínio econômico, e o planejamento se tornava a regra, em movimento inspirado nos ecos tardios do sucesso keynesiano, nas intervenções fundamentais à dinâmica da guerra e na ampla influência do modelo soviético, então reconhecido como um dos protagonistas da grande vitória. Outrora visto por muitos como incompatível com a liberdade e oposto à política, o planejamento alcança amplo prestígio e hegemonia. Frente a muitos olhos da época, a política e a liberdade não se oporiam, como em outros momentos, à administração e ao planejamento, mas seriam perfeitamente complementares, em crença que tem em Mannheim (1976) o seu principal arauto no campo intelectual (CARDOSO, 1973), mas que se fez

também crucial em autores centrais da ciência política contemporânea (DAHL; LINDBLOM, 1971).

O desenvolvimentismo é a manifestação nacional de fenômeno mais amplo, que busca, através da ação estatal no campo da economia, a superação de mazelas da Grande Guerra e dos fracassos do liberalismo econômico que, para alguns autores, foi um dos responsáveis pela Crise de 1929, pela ascensão dos fascismos e pela escalada bélica (POLANYI, 2021). Sob essa perspectiva, os conflitos sociais também seriam moderados pela ação mediadora do Estado, que poderia até mesmo ter evitado a Guerra recém-terminada. O olhar de alguns dos principais intelectuais do momento estava também voltado para a postura americana na reconstrução da Europa, como as demandas por mais investimentos dos E.U.A. na América Latina e a expectativa em torno do célebre “ponto 4” do discurso de Truman bem demonstram (BIELSCHOWSKY, 2004). O ideário inspira grande parte dos processos de descolonização na África e na Ásia e pauta “o conjunto de políticas sociais que já se esboça na Europa – e a que se resolveu chamar de socialdemocracia”, a qual “reduziria a desigualdade entre os indivíduos e as classes” (GUIMARÃES, 2001, p. 158). O “desenvolvimento” seria, nessa perspectiva, a versão latino-americana de tal movimento, a conformar um tipo de “socialdemocracia dos povos periféricos” (GUIMARÃES, 2001, p. 158).

O relativo consenso em torno das ideias de desenvolvimento e planejamento não pode ofuscar, todavia, as disputas em torno do conceito, atravessado por importantes divergências. O desenvolvimento, por vezes formulado como meio e outras como fim, encontra diversas formulações em meio ao debate público. Identificá-lo à construção de uma “ordem burguesa”, suposto denominador comum do debate da época (SANTOS, 2017), é opção que, apesar dos seus méritos, aumenta em muito o risco de perder de vista importantes diferenças, que implicam distintos projetos de país, e de tomar alianças episódicas como afinidades estruturais. A “ordem burguesa” almejada pelo PCB ou mesmo pelo PTB, por exemplo, é em muitos sentidos diversa da imaginada pelo PSD.

O conceito de *planejamento* também abrigava relevantes dissonâncias. Havia divergências sobre a própria necessidade de planejar, mas os embates não se restringiam à questão da aceitação ou recusa, uma vez que o próprio

conceito estava em disputa. O ideal cepalino de *planejamento integral*, defendido pelos *desenvolvimentistas nacionalistas*, implica pressupostos políticos diversos do modelo de planejamento *seccional* ou *setorial*, advogado política e intelectualmente por Roberto Campos e aplicado no Plano de Metas de Juscelino (BIELSCHOWSKY, 2004; LAFER, 2002). As divergências não apenas ajudam a explicar as questões do período – como as diferenças entre Kubitschek, Vargas e Goulart – quanto são centrais para compreender a sorte do ideal desenvolvimentista e do planejamento depois do Golpe de 1964.

As críticas à força do desenvolvimentismo saíam usualmente das penas de liberais como Gudin e Bulhões, este mais moderado que seu mestre, que se manifestavam no debate público a partir de uma perspectiva que tomava a economia como lugar privilegiado de discurso sobre o mundo social. Em consonância com um pensamento econômico comum nas primeiras décadas do século XX, esses intelectuais defendiam o mercado como instrumento mais eficiente na alocação de recursos e atribuíam a intervenções políticas descabidas boa parte dos problemas econômicos do país. A maior parte das mazelas nacionais decorreria não da falta, mas do excesso de atividade por parte do Estado.

O subdesenvolvimento não demandaria uma ampla revisão do pensamento econômico, já que mesmo ante as diferenças de estrutura entre os países, que exigiam políticas econômicas diversas, seria inegável aos olhos desses autores a existência de uma só teoria econômica. Tanto em países desenvolvidos quanto nas nações subdesenvolvidas, o mercado se impunha, aos olhos de Gudin, como mecanismo mais eficiente para alocação de recursos e produção de riquezas. A debilidade da iniciativa privada não serve de desculpa, uma vez que a hipertrofia estatal somente tende a agravar essa fraqueza, em nada contribuindo para saná-la.

O planejamento foi radicalmente combatido por esses intelectuais liberais. Havia, por certo, o argumento da eficiência, amparado na ideia de que nenhuma politização da economia seria tão eficaz quanto o mercado. A recusa ao conceito ia, entretanto, além. O planejamento era retratado como prática perniciosa, organizada pelos mesmos princípios do socialismo e, justamente por isso, visto como possível passagem para a plena implantação de um sistema comunizante em terras brasileiras, do qual o consenso em torno de um Estado planejador e a proliferação de estatais eram fortes indícios. Ele se

vincularia, nesses termos, a um ideal “coletivista” e antiliberal, que conduziria quase que necessariamente à ditadura e ao totalitarismo.

O entusiasmo com o planejamento no debate brasileiro decorreria, segundo o economista carioca, das mistificações em torno do *New Deal*, na verdade uma política malsucedida, cópia das também negativas experiências totalitárias europeias e prova da influência do comunismo, sendo esta a única experiência exitosa de planejamento, mas impossível de ser reproduzida sobre outras condições políticas e sociais.

A recepção das ideias econômicas nas arenas político-institucionais não era, todavia, simples. Para além das usuais mediações entre as formulações intelectuais e a prática política, havia o peculiar lugar do discurso econômico, que estava distante do prestígio inabalável que ganharia algumas décadas depois e se encontrava pulverizado entre muitos personagens, como bacharéis e engenheiros, já que a figura do economista ganhava tons ainda imprecisos num cenário em que eram escassos os cursos de graduação especializada. A época, entretanto, era de profundas mudanças, dentre elas a crescente importância dos argumentos econômicos e da própria figura do economista. Se ainda estava distante da grande hegemonia posterior, é inegável que a Economia crescia em prestígio em relação a um passado próximo e passava a ocupar lugar fundamental na esfera pública.

Afonso Arinos

A crise de um liberalismo definido a partir do conceito de mercado autorregulado não apenas consolidou novos repertórios liberais, que buscavam responder ao novo papel do Estado construído ao longo do período entreguerras, como conferiu novas feições a antigas tradições brasileiras de defesa do protagonismo do Estado. Afonso Arinos é um perfeito exemplo desse esforço de conciliar uma tradição do liberalismo brasileiro com os novos tempos do mundo. Para o udenista, o liberalismo não se define pelo indivíduo ou pelo predomínio do mercado, mas pelo desejo de controlar os excessos da transformação, que ele chama de *movimento*, e de conservação, por ele intitulada *ordem*. Cabe às elites, por meio do Estado, essa tarefa, único caminho capaz de alcançar o desenvolvimento sem romper com “tradição mundialmente louvada de mudanças brancas” (FRANCO, 1965/2005, p. 61).

Inspirado em Nabuco e Tocqueville, Arinos constrói um liberalismo fortemente determinado pela história e tradição, o que aproxima suas formulações de traços clássicos da tradição conservadora (MANNHEIM, 1981). O lugar das instituições, do direito e certa concepção de história como progresso ainda o mantém, em meio ao cenário da época, aferrado a uma identidade pública liberal. Nesse liberalismo de tintas conservadoras, o mercado não se contrapunha ao Estado, mas era por ele mediado e regulado. A justificativa por vezes recorria a certa ideia de especificidade nacional, que não permitia que se aplicassem ao caso brasileiro soluções bem-sucedidas em outros cenários, como o norte-americano:

Ocorre, porém, Sr. Presidente, que a nossa formação e a nossa conjuntura atual são particularmente diversas das que se verificam na grande república do norte. Os EUA são, por excelência, uma nação capitalista, uma nação que surgiu com o capitalismo, em função do capitalismo e por causa do capitalismo. [...] O Brasil, com uma formação completamente diversa, Sr. Presidente, está ainda longe de ser um país capitalista. [...] A verdade é que os usos mais fecundos do nosso passado demonstram, Sr. Presidente, que melhor andou gerida a coisa pública nos setores entregues aos problemas financeiros e econômicos, quando os gestores dessa coisa pública não eram pessoalmente os representantes [...] das grandes forças econômicas da empresa privada (FRANCO, 1953, s/n).

O uso particular do conceito de capitalismo não deve ofuscar a questão central da citação: a ideia de que o Estado e os homens públicos são fundamentais para adequar a ordem do mundo às especificidades brasileiras. O liberalismo, desse modo, não deve atacar o Estado, mas sim a ele atribuir determinado papel, longe dos excessos. Não há oposição entre liberalismo e Estado, ou entre liberalismo e desenvolvimentismo. Se há em Arinos certa desconfiança por princípio sobre os problemas de um mundo construído a partir da régua do puro interesse, ou, dito de outro modo, do capital, há também uma aceitação resignada de que não há outro caminho no mundo contemporâneo. Seu diagnóstico sobre uma crise contemporânea (1961), compartilhado por vários

udenistas (CHALOUB, 2019), demandava a constante adequação de vocabulários e expectativas, que não se construía, contudo, apenas a partir da importação das ideias mais recentes, mas também retomavam velhos motes da história e do pensamento político brasileiro.

Arinos é o perfeito exemplo de como mudanças sociais e ideológicas podem conferir atualidade a ideias tomadas como arcaicas ou ultrapassadas. No seu caso, ele reconstruía com tintas contemporâneas o liberalismo de tintas aristocráticas do século 19, defensor de uma tutela do mundo social a partir do Estado, que pretendia evitar explicitamente tanto os excessos das massas quanto as transformações do mercado autorregulado, que ameaçaria o lugar de elites tradicionais. A linguagem das instituições do pós-guerra e a crença no planejamento vinham atravessadas por ideias do progresso, como formas de superação das marcas dos fascismos, mas se mostravam facilmente conciliáveis com um liberalismo construído em meio aos temores das massas do século XIX. No pensamento de Arinos, as claras diferenças entre esses momentos liberais eram esmaecidas em meio às semelhanças e as interpretações heterodoxas de teorias formadas do centro. As pretensas *novidades* da época acabavam diluídas em meio às supostas especificidades nacionais, que aproximariam, por exemplo, as elites ilustradas, imaginadas por certa tradição liberal, das lideranças tecnicamente orientadas do Estado do pós-1945. Nesse movimento, o liberalismo não se opunha ao nacionalismo, mas dele se nutria.

O autor diagnosticava no pós-guerra uma crise do Direito, visto por ele como ciência social aplicada por excelência. No seu juízo, isso não deveria significar o fim da disciplina, mas sua adequação aos novos tempos, de modo que os juristas precisariam afirmar não apenas os direitos individuais do século XIX, mas também os sociais, exigidos no século XX. Igualmente importante era a aceleração do processo legislativo, antes transcorrido em um período sem sociedade de massas, o que o acostumou a um ritmo demasiado lento, incapaz de atender a reivindicações urgentes. Para tanto, era fundamental um modelo democrático de planejamento, no qual a intervenção do Estado serviria para ampliação da liberdade em suas distintas conceituações:

Hoje se tem por assentado, conforme lembramos de início, que, reservadas as regras básicas da liberdade democrática, a política

intervencionista do Estado não é incompatível com o regime. E o planejamento é a forma superior e sistemática do intervencionismo. Naturalmente o planejamento democrático difere muito do ditatorial. Seu objetivo é o de alargar sempre o conceito de liberdade, transpondo-o do campo político para o econômico (FRANCO, 1961, p. 180).

Como é comum ao liberal-desenvolvimentismo do período, por vezes o liberalismo econômico é criticado sem sua necessária adjetivação. Isto, todavia, não significa uma rejeição à ideologia como um todo, mas antes indica a simplificação de linguagem, típica dos debates públicos, em um período no qual o vocabulário econômico conquistara força e as críticas ao mercado autorregulado eram extremamente influentes. Tal cenário explica como até um quadro com histórica reivindicação de pertencimento a uma tradição liberal, líder de um partido que igualmente se propunha a sê-lo, por vezes faça uso de um conceito restrito de liberalismo, ainda que simultaneamente advogue por um modelo de democracia adjetivado como *liberal*. As distinções de Arinos entre feições política e econômica do liberalismo revelam, em parte, suas concepções sobre o tema:

O individualismo econômico, teoria científica que decorreu da revolução industrial, teve correspondência em um certo tipo de individualismo político e jurídico, que foi o liberalismo. Mas [...] a democracia, sendo sempre, de certo modo, individualista, não é necessariamente liberal. O liberalismo é uma fase superada da democracia, mas esta persiste e funciona nos seus elementos essenciais [...] sem qualquer necessidade de apoio naqueles postulados contrários ao intervencionismo estatal que correspondiam, exatamente, à identidade do liberalismo político com o econômico (FRANCO, 1961, p. 174).

Seus elogios ao Plano SALTE de Eurico Dutra expõem bem suas ideias sobre o liberalismo e planejamento. Segundo a liderança udenista, no período democrático iniciado em 1946, era preciso entender que a formulação de

um Plano econômico e social havia se tornado mundialmente uma característica indissociável da democracia moderna (FRANCO, 1961, p. 123). A democracia teria alguns componentes perenes, mas outros diriam respeito apenas ao momento histórico. A partir de menção a Hans Kelsen, ele aponta que “a democracia moderna pode não ter nada de liberal, no sentido econômico” (FRANCO, 1961, p. 123). O “traço marcante de nosso tempo” seria a compatibilidade da liberdade política – elemento permanente que inspira a democracia e guia a escolha dos representantes por eleições – com um “maciço antiliberalismo econômico” (FRANCO, 1961, p. 124). Arinos constrói essa posição a partir de casos como a Inglaterra, que seria, segundo o bacharel, país expressivo d’ “a cultura ocidental, no que tem de mais puro e de mais alto” (FRANCO, 1961, p. 124). Em outro texto, ele aponta que “nós acreditamos na permanência da liberdade da política e na sua coexistência com a direção econômica (FRANCO, 1961, p. 274).

O Plano SALTE seria nossa versão brasileira deste movimento da democracia Ocidental. Ele seria adequado às necessidades de um país subdesenvolvido como o Brasil, já que a intenção era de superar o nosso atraso e erigir uma sociedade que permitisse, dentro dos marcos do capitalismo, a conciliação entre sentidos políticos dados pelo Estado e funcionamento do mercado, o que, para Arinos, representava o que havia de mais moderno na política contemporânea.

Cultor da tradição, Arinos buscava conciliá-la à modernidade, em postura que ele entendia como a mais condizente com o espírito liberal. Ao mesmo tempo em que se pautava pelos novos tempos do mundo, o liberalismo conservador do mineiro estava sempre preocupado em evitar transformações bruscas, valorizar as especificidades da cultura política brasileira e manter vivas ideias da história política nacional. Sua definição do liberalismo contemporâneo demonstra como liberais próximos à tradição do século XIX construíram um conceito de liberalismo que recusava o mercado autorregulado e reconhecia o papel central do Estado e do Planejamento.

Roberto Campos

O economista Roberto Campos defendia fins parecidos por vias algo distintas. Durante o governo democrático de Vargas, o então membro da Comissão

mista Brasil-Estados Unidos afirmava a necessidade de uma “mística do desenvolvimento” (CAMPOS, 1963a, p. 51). Em uma realidade subdesenvolvida, como a do Brasil, era necessário que a superação desta condição atrasada se desse pelo planejamento da economia e pela formulação de um plano nacional por parte do Estado. O planejamento seria uma questão incontornável no cenário internacional, de modo que o debate eram os limites do seu conceito e sua aplicação em distintas realidades econômicas.

Em conferência de 1952, Roberto Campos faz uma revisão crítica ao entendimento de Schumpeter (1961) sobre o desenvolvimento. O autor aponta que as condições espontâneas de crescimento econômico e modernização guiados pelo empresário inovador não seriam reproduzíveis no Século XX (CAMPOS, 1963a, p. 94). Atento à virada keynesiana, ele afirma que o modelo do austríaco seria excessivamente centrado na produção e na oferta, esquecendo-se do lado da demanda. Naqueles anos, grande parte dos países subdesenvolvidos olhariam para os adiantados e reivindicariam os mesmos bens no menor tempo possível. Esta aceleração do desenvolvimento só poderia ser feita por um Estado planejador que, por isso, acabou por ganhar o papel dinâmico antes desempenhado sobretudo por atores privados. O governo deixaria de ser mero fiscalizador para ser tanto o investidor, que produz a inovação, quanto o transplantador daquelas técnicas dos centros desenvolvidos, criadas pela expertise alheia. Em suas palavras, a “era do desenvolvimento econômico espontâneo passou” (CAMPOS, 1963a, p. 92).

Munido de uma ideia de razão baseada em pressupostos que se pretendiam econômicos, sua concepção de progresso também segue essa chave. Enquanto em Arinos e Jaguaribe pode-se derivar do conceito de subdesenvolvimento uma percepção política, sociológica e cultural deste estágio, nos textos de Campos, ela é definida como aquela típica de países com economia primária (agropecuária e extrativista) e baixa renda *per capita*. Daí sua conclusão de que “Subdesenvolvimento é sinônimo de carência de capital” (CAMPOS, 1963a, p. 38).

Embora seja comum ao pensamento da época a crença nas variáveis econômicas como necessárias à modernização do país, para o autor elas têm *elasticidade* – ou seja, possível variação a partir de outras variáveis – muito alta, o que as tornava não apenas necessárias, mas quase suficientes para o desenvolvimento. O economista se percebia como espécie de técnico, cujo

entendimento da realidade pela economia era científico (PEREZ, 2021) e objetivo, o que faz com que Ricardo Silva (2006) chegue a classificá-lo como um ideólogo do Estado autoritário. Para nós, isto não é condição suficiente, uma vez que boa parte das ideias do autor no período pressupunham condições próximas a definições correntes de democracia. Se é possível pensar que suas formulações também funcionariam em um Estado organizado de forma autoritária, parece impreciso classificá-lo como um ideólogo do autoritarismo nesse momento.

Com um objetivo próximo ao de Jaguaribe, mas sem a carga sociológica que o cientista político dava para seu projeto, para Campos, uma vez feito o incremento de produtividade pelas medidas econômicas planejadas, o aumento dos proventos do empresariado geraria efeitos nos salários dos empregados, que ampliariam seu consumo e sua qualidade de vida. O ponto de chegada do planejamento e do processo de desenvolvimento seria o de uma sociedade liberal de mercado, inspirada em suas representações dos Estados Unidos. Por isso, o planejamento deveria ser “de regime predominante liberal” (CAMPOS, 1963a, p. 94), com investimentos em pontos de germinação que, depois de semeados e regados pelo Estado, seriam cultivados e colhidos pelo empresariado e, indiretamente, pela sociedade como um todo.

Ao invés do Direito público francês, de Kelsen ou de Mannheim, que orientavam Arinos e Jaguaribe, Campos se mantém fiel aos limites de certo campo econômico e debate com as formulações da CEPAL para explicitar a necessidade do planejamento econômico para o desenvolvimento latino-americano e, por consequência, brasileiro. Citando os estudos cepalinos de Raul Prébisch e Paul Singer, ele aponta para o problema da *deterioração dos termos de troca*, em chave próxima à leitura dos autores mencionados sobre os efeitos desse fenômeno nas economias fortemente baseadas em produtos primários. A solução também se assemelha em linhas gerais: seria preciso que o governo interviesse para estabilizar os preços e o fluxo de capital, atuando de forma protecionista e, ao mesmo tempo, intervindo no câmbio, mesmo que não se possa perder a ideia de que, em virtude de um conceito de planejamento mais restrito, Campos defendia um protecionismo mais limitado e uma intervenção mais modesta no câmbio. Se a direção é semelhante, há diferenças importantes de intensidade.

Em percepção distinta da de Gudin (1965), no mesmo período, o economista segue, em conferência de 1953, publicada em livro dez anos depois, a leitura do estruturalismo latino-americano no que concerne aos efeitos inflacionários do desenvolvimento. Para ele: “Uma certa dose de pressão inflacionária é inevitável na execução de qualquer plano de desenvolvimento” (CAMPOS, 1963a, p. 44). Em outro texto do mesmo ano, ele atribui a Keynes a frase de que “ela constitui um prêmio aos ousados e ambiciosos, ao passo que a deflação premia os prudentes e rotineiros” (CAMPOS, 1963a, p. 68). Ele levanta, porém, uma ressalva próxima da anunciada, anos antes, por Roberto Simonsen: como no momento final do desenvolvimento se pretendia ter uma iniciativa privada fortalecida e atuante, nem a intervenção do Estado nem a inflação poderiam atrapalhá-la. Para Campos, o intuito era permitir a formação de poupança e de um mercado de crédito, com o fim de incrementar a produtividade nacional, de modo que os necessários efeitos inflacionários não deveriam ser menosprezados e precisavam ser contidos.

Durante sessão da CEPAL, em 1957, ele já se mostrava mais preocupado com a questão. Ao enumerar os erros do órgão, Campos aponta que subestimar o problema da inflação teria sido um dos mais graves da instituição, que, mesmo assim, merecia longos elogios por ter impulsionado uma “filosofia do desenvolvimento” (CAMPOS, 1963a, p. 264), que dava a esta ideia uma feição de projeto, e não de azar ou destino das nações. Com a CEPAL, o desenvolvimento teria deixado de ser tema de economistas para ser tema de governos e “dever dos políticos” (CAMPOS, 1963a, p. 264)

No seu entender, o planejamento voltado para o desenvolvimento precisaria operar em duas frentes. A primeira, seria nos investimentos de infraestrutura, como transportes e energia, os quais eram necessários para o incremento da produtividade e diminuição dos preços, porque afetavam diretamente a produção e a logística. Já a segunda, passava pela atenção tanto à indústria de transformação quanto à agricultura – vista não pelo seu efeito na exportação de produtos primários, mas como fornecedora de insumos domésticos. Como não havia interesse e nem capital privado disponível para a dinamização destes setores, caberia ao Estado realizar os investimentos com capital público. Entretanto, na visão de Campos, isto tinha o intuito de tornar atrativo este tipo de *inversão*, de modo que, quando houvesse interesse da livre

iniciativa, o governo deveria delegar para ela a liderança do processo. O desenvolvimento, deste modo, se faria em uma coordenação estratégica e conjunta entre os setores público e o privado.

Em palestra ministrada no ISEB e publicada no *Digesto Econômico*, ele aponta três obstáculos para o desenvolvimento do país em nossa política e mentalidade: 1) priorizar formação técnica e empírica em detrimento do beltrismo; 2) superar dogmas nacionalistas, baseados em “complexos emotivos” e “preconceitos sociais e políticos” (CAMPOS, 1963b, p. 115), de modo a abrir o país para qualquer fonte de capital que gere receita, seja nacional ou estrangeiro; 3) entender que não seria possível alcançar, ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico e a igualdade econômica.

O terceiro ponto expõe com clareza seu entendimento de que os problemas de desigualdade social seriam resolvidos como consequência de nossa modernização econômica e da formação de uma sociedade de mercado no país. Em suas palavras: “A opção pelo desenvolvimento implica a aceitação da ideia de que é mais importante maximizar o ritmo do desenvolvimento econômico do que corrigir desigualdades sociais. Se o ritmo do desenvolvimento é rápido, a desigualdade é tolerável e pode ser corrigida a tempo” (CAMPOS, 1963b, p. 115).

Igualmente relevante era o papel da industrialização na aceleração do processo. Ela serviria para aumentar a produtividade, a tecnologia e a formação de capital. Embora países como a Argentina ou a Nova Zelândia tenham conseguido se desenvolver sem um setor secundário pujante, o Brasil não era igual a eles. Nosso caso apresentava alto crescimento demográfico, que, de um lado, não poderia ter seu consumo atendido externamente e, de outro, produziria um mercado interno potencialmente rico. Em uma interpretação que faz uma leitura inversa das vantagens comparativas de David Ricardo, Campos aponta como nossa estrutura energética e insumos minerais nos colocavam em condições favoráveis internacionalmente para levar a frente um processo de industrialização, sem a necessidade de nos mantermos agraristas.

O argumento sobre as relações entre desenvolvimento e desigualdade demonstra como parte do imaginário da Ditadura Militar já se encontrava em alguns autores do período, mesmo que, como bem aponta Bielschowsky (2004), não possa ser generalizado para todos os incluídos no vasto campo do desenvolvimentismo. No seu desejo de insular a economia das interferências político-partidárias,

Campos defende o desenvolvimento como uma escolha técnica que deveria ser implementada sem maior preocupação com os custos políticos. Se em Arinos a técnica é um instrumento para a concretização de valores civilizatórios, morais e políticos, aos quais os liberais devem se submeter, Campos vê o saber econômico, tomado como descrição e prescrição fiéis à realidade, como algo que somente pode produzir um bem, o desenvolvimento, quando aplicado de forma autônoma aos demais campos do conhecimento e da vida social. Ele representa bem um liberalismo construído a partir de certa definição de natureza humana, organizada em torno do interesse, o qual pensa as instituições como uma forma de engenharia social que prescindiria de pressupostos valorativos.

Em meio às distintas formulações liberais sobre o desenvolvimento, despontavam, todavia, perspectivas teóricas que construíam, a partir de outro repertório teórico, diferentes articulações entre Estado, Planejamento e Liberalismo.

Hélio Jaguaribe

Em texto de 1958, Jaguaribe apontava como o apoio à industrialização e a um modelo de planejamento construído a partir da parceria entre Estado e empresariado eram fundamentais. Ele compartilhava com Campos e Arinos a ideia de que o Planejamento seria uma exigência do tempo e via no liberalismo econômico, definido como a defesa estrita do mercado autorregulado, uma doutrina do passado. Embora com uma linguagem menos economicista que a de Campos, ambos concordavam que o desenvolvimento deveria ter por finalidade a superação dos problemas estruturais brasileiros, de modo a permitir um modelo funcional de sociedade liberal moderna, em que Estado e empresariado dividiriam e compartilhariam funções.

Jaguaribe identifica dois conceitos de Instituição, derivados de duas concepções distintas do processo de desenvolvimento e representados por ideologias políticas diversas. O conceito de instituição no sentido amplo pertenceria ao liberalismo – tido como liberalismo econômico – o qual conceberia o desenvolvimento como decorrente do *laissez-faire*. Já o conceito estrito de instituição entenderia o desenvolvimento como consequência de ação coordenadora e orientadora do processo por meio do poder público, inspirado em teorias que cultivavam concepções de Estado interventor e diretor.

Jaguaribe percebia o liberalismo econômico como uma doutrina demasiado abstrata, que se fundamentaria ontologicamente em um *homo economicus* racional existente apenas em tais formulações teóricas. Seu contrário – o dirigismo puro – era também alvo de críticas. Segundo o autor, esta corrente de pensamento almejaria “esgotar o real pelo conceito” (JAGUARIBE, 1958a, p. 41), a partir da imposição por autoridades centrais de políticas despidas do crivo da experiência concreta. Construída a tese e a antítese, o cientista político apresenta sua própria síntese: a conciliação destas doutrinas contrárias se daria pelo planejamento democrático, em definição próxima à de Mannheim, que resolveria tal conflito a partir da criação de uma teoria que correspondesse às exigências da história e respondesse à complexidade social da época. A principal condição institucional para o desenvolvimento seria:

Essa propensão a realizar, tanto na prática como na teoria, uma conciliação entre os princípios da espontaneidade e do dirigismo, quebrando o radicalismo anterior, representa a tendência, em nosso tempo, a conceber as condições institucionais do desenvolvimento, como algo que deve ser organizado na forma de um planejamento democrático (JAGUARIBE, 1958a, p. 42).

O aparato sociológico-político elaborado por Jaguaribe compreendia a história do Brasil como dividida por estruturas-tipo, representativas dos estágios percorridos pelo país. A partir dessa investigação, ele concluiu pela chegada em uma fase na qual existiam condições materiais para levar a frente o processo de desenvolvimento. De um lado, isso teria sido gerado domesticamente pela ampliação do mercado interno, crescimento demográfico e aumento da renda *per capita*, que ampliaram hábitos de consumo antes restritos a poucas regiões; de outro, na escala internacional, a crise de 1929 e as demais crises cambiais, que o país teria vivenciado entre os anos 1920 e 1940, teriam forçado um afastamento ante a lógica do sistema produtivo agrário-exportador, ao mesmo tempo que exigiram a produção interna de equipamentos e mercadorias antes importadas.

Qualquer esforço econômico no sentido do desenvolvimento perderia o sentido, entretanto, se não corresse simultaneamente à superação dos *pontos*

de estrangulamento (JAGUARIBE, 1958a) nacionais por novos marcos institucionais. No debate econômico, os *pontos de estrangulamento* coincidiriam com os averiguados por Campos, referindo-se às manifestações da ausência de formação de poupança e de investimento, que seriam menores do que as necessidades de consumo da população e, por isso, responsáveis por desequilíbrios na oferta de bens e serviços, além de gerar problemas de infraestrutura. Para Jaguaribe e Campos, este problema não seria dos mais graves, já que existiria uma tendência da sua superação no longo prazo, desde que não se dispensasse o recurso ao capital estrangeiro.

Só que, para Jaguaribe, não apenas na dimensão econômica ocorrem os pontos de estrangulamento, mas também na vida social. Devido à sua estrutura de classes, a sociedade brasileira conviveria com privilégios, além do parasitismo social, por parte daqueles com posição mais elevada na estratificação social. Tais fenômenos seriam empecilhos para a democratização da sociedade brasileira, que Jaguaribe percebia como essencial para o desenvolvimento brasileiro. Como efeito, havia um conjunto de estrangulamentos no mundo social: teríamos um sistema político e jurídico atrasado, que lesava o proletariado, uma classe média ociosa e um vínculo da burguesia com empreendimentos de baixa produtividade.

Na fase histórica que se abria para o Brasil, o planejamento deveria ser democrático, como o delineado por Mannheim (1976). A conclusão de Jaguaribe é de que desenvolvimento só seria viável após a superação dos seus *pontos de estrangulamento*, que deveria vir através de planejamento, produzido como síntese dialética da controvérsia entre liberalismo e dirigismo. Para apontar a viabilidade desse movimento, o autor faz breve levantamento das tentativas de planejamento ao longo da história do Brasil. O Plano SALTE, do ex-presidente Eurico Gaspar Dutra, – elogiado por Arinos – seria insuficiente, nada mais do que a simples aplicação de recursos para atender obras consideradas essenciais. Já a Comissão Mista – da qual Campos fazia parte –, depois incorporada ao BNDE, era para Jaguaribe a principal agência de planificação do Brasil. Ela teria sido responsável por organizar o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, ao qual o autor atribui a capacidade concreta de modificar os setores básicos, como transporte, energia e indústria de base.

Jaguaribe acreditava que as condições institucionais necessárias para atingir o desenvolvimento ainda não tinham sido alcançadas. O Brasil já teria

chegado a um nível razoável de conhecimento sobre si e de seus problemas e disporia de categorias e instrumentos para organizar sua economia, mas, para o autor, é “completamente inútil organizar planos, se não houver as condições institucionais que permitam a sua execução” (JAGUARIBE, 1958a, p. 48). Para alcançá-las era imprescindível contar com a participação de segmentos sociais esclarecidos, que cumpririam a função de ilustrar a burguesia sobre o processo de transição então vivenciado no Brasil e a tornariam consciente de seu papel histórico de protagonista do desenvolvimento. Este grupo se assemelhava ao que Mannheim (1976) classificou como *Intelligentsia*, em *Ideologia e Utopia*. Influenciado pelo autor húngaro, Jaguaribe vê na presença desta elite de notáveis bem informados sobre a situação nacional e na construção de certa ideologia, a partir dela, pressupostos cruciais para o desenvolvimento:

Para poder instaurar as condições institucionais que tornarão possível a aplicação dos planos e farão do planejamento a função precípua do Estado, é indispensável a mobilização ideológica, em virtude da qual os diversos setores que compõem a sociedade brasileira conciliem o seu próprio interesse com os objetivos do plano (JAGUARIBE, 1958a, p. 49).

O conceito de ideologia de Jaguaribe é igualmente pensado a partir de Mannheim, como “uma racionalização de expectativas de organização da sociedade, decorrente da posição situacional dos membros dessa sociedade” (JAGUARIBE, 1958a, p. 49). Haveria um encaixe entre os interesses das distintas classes sociais e as condições institucionais exigidas para o desenvolvimento, visto que o aumento da produtividade seria um benefício generalizado. Faltava uma ideologia que expressasse tal entendimento, a qual deveria ser representativa dos interesses da burguesia industrial, porque assim também seria a mais autêntica para o Brasil, visto que, na fase em que o país se encontrava, era essa a classe que melhor sintetizava o interesse nacional pelo desenvolvimento.

Assim como Simonsen fizera anos antes na sua polêmica com Gudin (IPEA, 2010), Jaguaribe apelava para que sua classe tomasse consciência de seu papel no projeto nacional de desenvolvimento. Após isto, ela se converteria de burguesia latifundiária e agrário-exportadora para “burguesia nacional

e progressista” (JAGUARIBE, 1958a, p. 52). Do mesmo modo, o problema de reorganizar o Estado, que deveria deixar de ser cartorial e parasitário, tornando-se funcional, seria “um problema de educação e organização ideológica” (JAGUARIBE, 1958a, p. 53).

Sem interpretar o Estado brasileiro como uma estrutura patrimonial maculada por uma herança maldita ibérica, como em Faoro, Jaguaribe também era crítico de seu funcionamento e das relações escusas por ele executadas e mediadas. Diferentemente de Gudín, todavia, tais males não decorreriam da função do Estado em si, ou com seu suposto boicote ao mercado e à autonomia da sociedade civil. O problema passaria pelo tipo de *Estado Cartorial* desenvolvido no Brasil e pela política de clientela, dois pontos políticos de estrangulamento do desenvolvimento. Como essas estruturas existiam em simbiose, em dinâmica de mútuo reforço, a saída estava em empoderar o Estado, tornando-o racional e hábil, não em limitá-lo. Enquanto os defensores do mercado autorregulado viam os grupos que pressionavam o poder público como parte integrante de sua estrutura, Jaguaribe os percebia como defeito a ser corrigido para ampliar a capacidade estatal. Um Estado capaz de conduzir um projeto nacional de desenvolvimento seria independente de classes improdutivas. Em seu modelo de planejamento, o burocrata e o empresário não se confundiriam, embora fossem ambas partes fundamentais do processo e deveriam ser guiados pela ideologia nacionalista, que os fizessem tomar consciência de seu papel na transformação do Brasil. Resolvidos os problemas ideológicos produzidos por este desarranjo, o país poderia atingir um modelo de sociedade liberal moderna, com cada classe social entendendo seu papel e sendo formada a partir de critérios livres de vocação, competição e mérito.

No meio do caminho, entretanto, havia o Estado Cartorial, mantido pela confusão ideológica geral que existiria entre as classes sociais. A classe dos proletários sofreria com esta desarrumação entre suas ideias e seus interesses, de um modo que a levava ao assistencialismo e à veneração de lideranças carismáticas. Para o autor, o maior obstáculo para o aumento da qualidade de vida deste grupo era a baixa produtividade, que diminuiria seus salários, de modo que o real interesse do proletariado seria o desenvolvimento econômico. A classe média, por sua vez, seria seduzida por movimentos moralistas, como o lacerdismo. A estranha força em meios urbanos desse tipo de

narrativa, que, segundo Jaguaribe, seria típica de regiões rurais, demonstraria um claro descompasso entre as manifestações desse grupo e a fase de desenvolvimento do Brasil. Seu diagnóstico é que, dada a maneira como ocorriam os arranjos de classe nacionais, os setores médios teriam especial resistência à perda de privilégios, que garantiriam sua diferenciação social ante os que estavam abaixo na estratificação social.

O autêntico interesse da classe média era também o desenvolvimento, pois, a partir dele, seus padrões de vida seriam elevados. Com a industrialização, e seu consequente aumento de fábricas e demais empresas ligadas ao segundo setor, este grupo social poderia ocupar cargos administrativos e lideranças técnicas, o que ampliaria a pequena burguesia no Brasil. O desenvolvimento permitiria à classe média abandonar uma posição ambígua e marginal nos arranjos de classe nacionais e alcançar seu devido lugar nos sistemas econômicos e sociais.

A burguesia seria o verdadeiro protagonista do processo de desenvolvimento e, por isso, recebe destaque por parte do autor. Todavia, não era a classe como um todo que cumpria um papel dinâmico, mas apenas sua seção industrial, o que causa o descontentamento do cientista político em relação ao domínio do grupo mercantil. Na fase do desenvolvimento em que o país estaria, a burguesia industrial seria o grupo “que põe sua habilidade na criação e direção de empresas, a serviço da poupança social” JAGUARIBE, 1958b, p. 215). O juízo não era apenas fruto de sua visão sobre o processo de desenvolvimento nacional, mas da recepção da teoria do empresário de Schumpeter (1961). A ideia de que o “empresário é a profissão liberal do nosso tempo” é resultado de sua leitura do economista austríaco, para quem era igualmente o empresário que, dentro de regime capitalista, produzia a inovação a partir de sua inserção na lógica competitiva (SCHUMPETER, 1961, p. 214).

É comum aos dois autores o entendimento da sociedade a partir de uma divisão entre classes dirigidas e dirigentes, na qual a segunda teria função empreendedora. O resultado desta ação, protagonizada pelo empresário capitalista, seria a expansão do desenvolvimento, benéfico a todos. Logo, a interação entre as classes não deveria ocorrer a partir do conflito, mas da cooperação. Na obra de Schumpeter, o argumento é desenvolvido a partir de crítica direta a Marx e ao conceito de luta de classes (SCHUMPETER, 1961, p. 29).

A recepção de Jaguaribe adequou esta interpretação ao quadro brasileiro. Haveria, então, uma “Missão da Indústria Nacional” (JAGUARIBE, 1958c, p. 55), de modo que o interesse da burguesia industrial era síntese dos interesses de todas as classes sociais, expresso por uma determinada ideia de desenvolvimento. Contudo, isso não conferia apenas vantagens aos industriais, mas também deveres: eles precisariam cumprir seu papel histórico de promover o desenvolvimento. Segundo Jaguaribe, a maneira de fazê-lo era pela elaboração de uma ideologia que fosse ao mesmo tempo representativa desta seção potencialmente virtuosa da burguesia e autêntica para a fase em que o Brasil se encontrava. Nela, os interesses sociais estariam igualmente contemplados pelo interesse comum no desenvolvimento nacional.

Por sua vinculação institucional ao ISEB, Jaguaribe é frequentemente retratado como um *nacionalista* e, por isto, visto como distante da linguagem política do liberalismo. Por sua defesa do papel do capital estrangeiro no desenvolvimento nacional, responsável pelo confronto que levou à sua saída do instituto, esse nacionalismo é frequentemente representado como idiossincrático e distinto das formulações mais correntes do período. Como já dito no presente texto, o conceito de liberalismo usualmente utilizado para essa análise, e tido como distinto das ideias do autor, ignora os debates nacionais do período, no qual os liberais raramente negam o papel do Estado, recusam determinadas formas de planejamento e/ou mesmo flertam com certas expressões do nacionalismo. Os antagonismos entre liberalismo e nacionalismo, assim como entre liberalismo e desenvolvimentismo, simplificam o complexo campo liberal da época. Jaguaribe reproduz ideias que, nos cenários europeu e norte-americano, eram explicitamente reivindicadas por autoproclamados liberais. Seus conceitos de instituição, ator político e mercado ecoam perfeitamente motes do debate liberal dos anos 1950 e 1960, no Brasil e no mundo. Além disso, as ideias do cientista político cultivam diversas convergências, em meio a também importantes diferenças, com um notório liberal brasileiro, como Campos. Interpretar Jaguaribe como um representante do liberalismo dentro do ISEB não apenas ajuda a esclarecer aspectos do seu pensamento, mas contribui para uma leitura mais complexa dos confrontos do campo nacionalista.

Considerações finais

Não há no Brasil um antagonismo necessário entre liberalismo e desenvolvimentismo, como muitas vezes é sugerido pela bibliografia analisada ao longo deste artigo. Se existem liberalismos críticos a qualquer ideia de planejamento ou atuação do Estado na economia, o campo ideológico não apenas comporta perspectivas radicalmente diversas, mas, como pretendemos argumentar, tem nessas outras leituras um discurso em muitos momentos hegemônico, como ao longo da República de 1946. No período, predominava o *liberal desenvolvimentismo*, que antes constitui uma marca do pensamento político do período, no Brasil e no mundo, do que qualquer tipo de oxímoro. Buscamos expor a amplitude, diversidade e relevância desse campo ideológico ao reconstruir os conceitos de Estado e planejamento de Arinos, Jaguaribe e Campos, que bem expõem os meandros do debate político e da reflexão pública do período.

Os autores escolhidos representam três diferentes vertentes do liberalismo do período. Munidos de repertórios teóricos diversos, identificados intelectualmente a partir de distintos campos do conhecimento e inseridos em redes políticas e institucionais diferentes, eles compartilhavam da defesa do Estado e do planejamento como elemento necessário das economias do seu tempo. Isto diz algo do clima intelectual do período, profundamente marcado pelas memórias públicas da guerra e pela crise do mercado autorregulado em 1929, mas também sugere traços importantes do liberalismo em países periféricos. A construção de um conceito genérico de liberalismo, que ignora transformações históricas e cenários sociais, muitas vezes se mostra incapaz de compreender as dinâmicas políticas e discursivas brasileiras. Com o presente texto, pretendemos contribuir tanto para o pensamento político do período como para a construção de outras leituras sobre as tradições liberal e desenvolvimentista, o que permite, por sua vez, lançar novas luzes sobre o passado e o presente.

Referências Bibliográficas

- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A UDN e o udenismo: ambiguidades do liberalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

- CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Economia, planejamento e nacionalismo**. Rio de Janeiro: APEC, 1963a.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Ensaio de história econômica e sociologia**. Rio de Janeiro: APEC, 1963b.
- CEPÊDA, Vera Alves. **Roberto Simonsen e a formação da ideologia industrial no Brasil** – limites e impasses. Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política, São Paulo, USP, 2004.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. *In*: LAFER, Betty Midlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1973
- CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 26, n. 75, maio/ago., 2012.
- CHALOUB, Jorge. A economia política dos bacharéis udenistas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, p. 1-18, 2017.
- CHALOUB, Jorge. O Brasil dos bacharéis: um discurso liberal udenista. **Lua Nova**, São Paulo, v. 107, p. 263-304, 2019.
- DAHL, Robert, LINDBLOM, Charles. **Política, economia e bem-estar social**. São Paulo: Lidador, 1971.
- FONSECA, Pedro César Dutra. Desenvolvimento: a construção do conceito. **Texto para Discussão**. Rio de Janeiro, IPEA, n. 2103, jul. 2015.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Discurso em 16 de janeiro de 1953. *In*: **Diário da Câmara**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1953.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Estudos e discursos**. São Paulo: Editora Comercial, 1961.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Evolução da crise brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1965/2005.
- GUDIN, Eugênio. **Análise de problemas brasileiros: 1958-1964**. Rio de Janeiro: Agir, 1965.
- GUIMARÃES, César. Vargas e Kubitschek: a longa distância entre a Petrobrás e Brasília. *In*: CARVALHO, Maria Alice Rezende (org.). **República no Catete**. Rio de Janeiro: Museu da República, 2001.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (org.). **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3 ed. Brasília: IPEA, 2010.
- JAGUARIBE, Hélio. **Condições institucionais do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1958a.

- JAGUARIBE, Hélio. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1958b.
- JAGUARIBE, Hélio. **O problema do desenvolvimento econômico e a burguesia nacional**. 2 ed. São Paulo: Fórum Roberto Simonsen, 1958c.
- KLÜGER, Elisa. **Meritocracia de laços: gênese e reconfigurações do espaço dos economistas no Brasil**. 855p. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Filosofia, Letras e Ciências Sociais. São Paulo: USP, 2017.
- KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos**. Rio de Janeiro: Contraponto; PUC-Rio, 2006.
- LAFER, Celso. **JK e o programa de metas: processo de planejamento e sistema político no Brasil (1956-1961)**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- LATTMAN-WELTMAN, Fernando. **A política domesticada: Afonso Arinos e o colapso da democracia em 1964**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.
- LESSA, Renato. Democracia, representação e desenvolvimento. *In*: SÁ E SILVA, Fábio de; LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha C. **Estado, instituições e democracia: livro 9**. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.
- LOVATTO, Angélica. **A utopia nacionalista de Hélio Jaguaribe: os tempos do ISEB**. São Paulo: Xamã; Arte escrita, 2010.
- MANNHEIM, Karl. **Liberdade, poder e planificação democrática**. São Paulo: Mestre Jou, 1976.
- MANNHEIM, Karl. O pensamento conservador. *In*: MARTINS, José de Souza (org.). Introdução à sociologia rural. São Paulo: Hucitec, 1981.
- MARRECA, Pedro Paiva. **Teoria política e nacionalismo periférico na obra de Hélio Jaguaribe, Alberto Guerreiro Ramos e Celso Furtado: epistemologia, história e política (1953-1964)**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, UERJ, 2020.
- PEREZ, Reginaldo Teixeira. A sociologia de Roberto Campos e a construção de uma ordem liberal no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 34, p. 1-27, 2021.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens políticas e econômicas de nossa época**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021.
- ROSANVALLON, Pierre. **O liberalismo econômico: história da ideia de mercado**. Bauru: EDUSC, 2002.

- SANTOS, Wanderley Guilherme dos; LYNCH, Christian Edward Cyril (orgs.). **A imaginação política brasileira: cinco ensaios de história intelectual**. Rio de Janeiro: Revan, 2017.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SILVA, Ricardo. Uma ditadura contra a república: política econômica e poder político em Roberto Campos. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, n. 27, p. 157-170, nov. 2006.
- SLOBODIAN, Quinn. **Globalists: the end of empire and the birth of neoliberalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2018.
- TOLEDO, Caio Navarro de. **ISEB: fábrica de ideologias**. Campinas: UNICAMP, 1998.
- VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

Para além do antagonismo: desenvolvimentismo e liberalismo no Brasil da República de 1946

Resumo: O presente artigo argumenta que as relações entre desenvolvimentismo e liberalismo não se esgotam em necessário antagonismo. Se há um liberalismo crítico ante a maior parte das expressões do Estado, bem representado por Eugênio Gudín, não é possível restringir a tradição liberal a essa vertente, que é, aliás, minoritária entre os anos 1930 e 1970. Para propor uma nova interpretação sobre as relações entre desenvolvimentismo e liberalismo, analisaremos, a partir das sugestões metodológicas de Reinhart Koselleck, as articulações entre os conceitos de Estado e planejamento em três dos mais relevantes intelectuais públicos da República de 1946: Afonso Arinos, Roberto Campos e Hélio Jaguaribe. A escolha dos autores decorre do fato de eles representarem três distintas perspectivas sobre os conceitos de desenvolvimento, planejamento e liberalismo.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo, liberalismo, pensamento político brasileiro, pensamento econômico brasileiro, estado, planejamento.

Beyond antagonism: developmentalism and liberalism in the 1946 Republic of Brazil

Abstract: This article argues that developmentalism and liberalism are not necessarily antagonistic. If some versions of liberalism criticize any expression of the state, as is the case of Eugênio Gudín, liberalism as a whole should not be reduced to that approach. Between the 1930s and 1970s, the majority of liberal political thinkers in Brazil defended a kind of liberalism that demands planning and a strong state action. Based on the methodological suggestions of Reinhart Koselleck, this article analyzes the relationship between developmentalism and liberalism during the Brazilian Republic of 1946. The study focuses on the bonds between the concepts of the State and of planning in the work of three of the most relevant public intellectuals of that historical period: Afonso Arinos, Roberto Campos and Hélio Jaguaribe. The choice of authors stems from the fact that they represent three distinct perspectives on the concepts of development, planning and liberalism. The research results prove that there is no intrinsic contradiction between liberalism and the defense of an active role for the State.

Keywords: Developmentalism, liberalism, Brazilian political thought, Brazilian economic thought, state, planning.

Submetido em 22 de novembro de 2021

Aprovado em 11 de fevereiro de 2022.