UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Carlos Estevão Caligiorne Cruz

A *PRÁXIS ANTIRREPUBLICANA-DEMOCRÁTICA* DO NEOLIBERALISMO BRASILEIRO

Uma narrativa da formação da tradição neoliberal no país entre 1946 e 1994

Belo Horizonte

2024

Carlos Estevão Caligiorne Cruz

A *PRÁXIS ANTIRREPUBLICANA-DEMOCRÁTICA* DO NEOLIBERALISMO BRASILEIRO

Uma narrativa da formação da tradição neoliberal no país entre 1946 e 1994

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Juarez Rocha Guimarães

Belo Horizonte

2024

320
C957p
2024

Cruz, Carlos Estevão Caligiorne.
A práxis antirrepublicana-democrática do neoliberalismo brasileiro [manuscrito] : uma narrativa da formação da tradição neoliberal no país entre 1946 e 1994 / Carlos Estevão Caligiorne Cruz. - 2024.
228 f.
Orientador: Juarez Rocha Guimarães.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses. 2. Democracia – Teses 3.Neoliberalismo - Teses. 4. Republicanismo - Teses. 5.Estado - Teses. I. Guimarães, Juarez R. (Juarez Rocha). II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Ficha catalográfica elaborada por Vilma Carvalho de Souza - Bibliotecária - CRB-6/1390

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 11ª/2024 DA DEFESA DA TESE DO ALUNO CARLOS ESTÉVÃO CALIGIORNE CRUZ

Realizou-se, no dia 29 de julho de 2024, às 14:00 horas, por Videoconferência, a defesa da tese, intitulada "A PRÁXIS ANTIRREPUBLICANA-DEMOCRÁTICA DO NEOLIBERALISMO BRASILEIRO: Uma narrativa da formação da tradição neoliberal no país entre 1946 e 1994", elaborada e apresentada por CARLOS ESTÉVÃO CALIGIORNE CRUZ - número de registro 2019670121, graduado no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. Juarez Rocha Guimarães - Orientador (DCP/UFMG), Profa. Clarisse Goulart Paradis (UNILAB/Bahia), Prof. Ronaldo Teodoro dos Santos (IMS- UERJ), Profa. Luciana Maria de Aragão Balestrin (UFPEL), Profa. Rayani Mariano dos Santos (UFG). A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 29 de julho de 2024.

Documento assinado eletronicamente por **Juarez Rocha Guimaraes**, **Professor do Magistério Superior**, em 02/08/2024, às 18:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Rayani Mariano dos Santos**, **Usuário Externo**, em 06/08/2024, às 10:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Ronaldo Teodoro dos Santos**, **Usuário Externo**, em 06/08/2024, às 20:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Luciana Maria de Aragão Ballestrin**, **Usuária Externa**, em 13/08/2024, às 10:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Clarisse Goulart Paradis**, **Usuário Externo**, em 13/08/2024, às 11:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3395920** e o código CRC **2893637C**.

AGRADECIMENTOS

Essa tese não seria possível se não fosse a colaboração de muitas pessoas amigas, companheiras e familiares, e os aprendizados ao longo de vários anos na Universidade pública.

Em primeiro lugar, registro um agradecimento profundo à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Desde 2008, quando cheguei no curso de Ciências Sociais como um estudante intercambista em meu próprio país, vindo de um período em Portugal onde iniciei a graduação em Ciência Política, até 2024, quando concluo o Doutorado, vivi intensamente a UFMG. Anos de graduação, mestrado e doutorado, mas também de Diretório Acadêmico da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH), Diretório Central dos Estudantes, Conselho Universitário e União Nacional dos Estudantes. Momentos marcantes que me ensinaram que a experiência universitária se engrandece como uma vivência cidadã e democrática.

Agradeço a influência formadora e inspiradora de muitas pessoas vinculadas ao Departamento de Ciência Política da UFMG: professores que se tornaram colegas, colegas que se tornaram professores, técnicos administrativos solidários e zelosos, que carregam a Democracia não somente como objeto por excelência da nossa área, mas como um valor ético-político.

De forma especialíssima, agradeço ao professor Juarez Guimarães, meu orientador, amigo, camarada e mestre. Companheiro com quem partilho essa trajetória hibrida, acadêmica e política, e que ensina o amor à Liberdade como fundamento da *práxis* de todo militante socialista democrático.

O meu agradecimento também encontra as companheiras e os companheiros da Democracia Socialista, tendência interna do PT, onde aprendo que a transformação social

revolucionária é um esforço militante, coletivo e organizado. E é onde cultivo as minhas maiores amizades, repondo a afetividade que torna possível amenizar a aspereza muitas vezes presente no cotidiano da política.

À minha companheira muito amada, Stella, agradeço com muita ênfase pela vida que compartilhamos nos últimos anos e que impulsiona o meu desenvolvimento moral, emocional e intelectual. Além disso, sem o seu incentivo e inteligência essa tese provavelmente não seria concluída. Nos momentos finais, foi dela que veio o apoio para dialogar sobre as versões de cada capítulo e para as revisões.

Agradeço, enfim, aos meus pais por serem as primeiras e principais referências de amor. À minha mãe, Carla, eu agradeço a sua enorme generosidade para comigo e com a vida, além dos incentivos à prática do autoconhecimento. Ao meu pai, Antônio Carlos, eu agradeço o seu exemplo de dedicação ao bem comum e saúdo a sua memória.

Oportunamente, agradeço a CAPES pelo período concedido de bolsa de estudo.

RESUMO

A Tese propõe uma narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro, no período entre 1946 e 1994. O problema que a orienta é o de saber qual o sentido político do neoliberalismo brasileiro. Busca-se compreender como a *práxis* neoliberal – a sua ação política e seus valores normativos – se inscreve nas tendências de formação do Estado brasileiro, ao situá-la no conflito com outras vontades coletivas e pelo modo como pretende constituir historicamente o seu poder. Essa narrativa de formação intenciona observar como essa *práxis* sincrética se vincula às tradições políticas dominantes na ordem mundial e reproduz as tendências histórico-estruturais do capitalismo periférico brasileiro. A hipótese principal para responder à pergunta é a de que o seu sentido político é o de uma *práxis antirrepublicana-democrática*, isto é, de oposição a um processo histórico de constituição de cidadãos e cidadãs livres a partir do princípio da soberania popular e da construção universal de direitos e deveres simétricos – sem desigualdade estrutural – entre eles e elas. A *práxis* neoliberal é interpretada através da seleção de momentos decisivos, entre os anos 1946 e 1994, nos quais os neoliberais intervêm no contexto intelectual e no debate político que constituirão o que denominamos "processo de neoliberalização do liberalismo brasileiro": de 1946 a 1964, momento de *gênese* do neoliberalismo brasileiro na oposição ao nacional-desenvolvimentismo; momento de sua *ascensão*, ocupando o centro dirigente dos governos da Ditadura Militar; e, por fim, o momento de seu *amadurecimento* durante a transição política e na formação da coalizão vitoriosa que elegeu Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Palavras-Chave: neoliberalismo; republicanismo; democracia; estado; Brasil

ABSTRACT

This Thesis proposes an interpretation of the political formation of Brazilian neoliberalism between 1946 and 1994. The central question guiding this proposal is to determine the political meaning of Brazilian neoliberalism. It examines how neoliberal praxis — its political actions and normative values — inscribes itself in the Brazilian state's formation tendencies by situating it in conflict with other collective wills and analyzing its historical efforts to constitute its power. This interpretation aims to observe how this syncretic praxis connects to dominant political traditions within the global order while reinforcing the historical-structural tendencies of the Brazilian peripheral capitalism. The main hypothesis is that the political meaning of Brazilian neoliberalism lies in an anti-republican-democratic praxis, which opposes to the historical process of constituting free citizens based on the principle of popular sovereignty and the universal construction of symmetrical rights and duties, free from structural inequality. To support this argument neoliberal praxis is interpreted through the selection of key moments between 1946 and 1994, when neoliberal's actors intervened in the intellectual sphere and political debate, contributing to what we call of "neoliberalization of Brazilian liberalism". The period from 1946 to 1964 marks the genesis of the Brazilian neoliberalism, emerging in opposition to national-developmentalism; from 1964 forward it ascended, occupying the leadership of the Military Dictatorship governments; and, finally, its maturation happened during the political transition and within the victorious coalition that elected Fernando Henrique Cardoso (FHC) in 1994.

Keywords: neoliberalism; republicanism; democracy; state; Brazil

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro I – Síntese dos conceitos de liberdade do republicanismo democrático e hayekiano..... 70
Quadro II – Neoliberais nos governos militares 142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Análise e Perspectiva Econômica (APEC)

Assembleia Nacional Constituinte (ANC)

Banco Central do Brasil (BACEN)

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)

Câmara de Estudos e Debates Sócio-Econômicos (CEDES)

Centro de Estudos para a Renovação do Liberalismo (CIERL)

Centro de Estudos Republicanos Brasileiros (CERBRAS)

Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)

Central Única dos Trabalhadores (CUT)

Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP)

Colóquio *Walter Lippmann* (CWL)

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)

Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU)

Confederação Nacional de Instituições Financeiras (CNF)

Conselho de Planejamento (CONSPLAN)

Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI)

Conselho Interministerial de Preços (CIP)

Conselho Monetário Nacional (CMN)

Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)

Consórcio Brasileiro de Produtividade (CBP)

Consultoria Técnica (CONSULTEC)

Escola Superior de Guerra (ESG)

Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA)

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)

Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Foundation of Economic Education (FEE)

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)

Fundo Monetário Internacional (FMI)

Institute of Economic Affairs (IEA)

Instituto Atlântico (IA)

Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD)

Instituto Brasileiro de Economia (IBRE)

Instituto Brasileiro de Filosofia (IBF)

Instituto de Estudos Empresariais (IEE)

Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES)

Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE)

Lei de Segurança Nacional (LSN)

Instituto Liberal (IL)

Movimento Cívico de Recuperação Nacional (MCRN)

Movimento de Convergência Democrática (MCD)

Movimento Democrático Brasileiro (MDB)

Partido da Frente Liberal (PFL)

Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB)

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)

Partido dos Trabalhadores (PT)

Partido Socialista Brasileiro (PSB)

Partido Social Democrático (PSD)

Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)

Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE)

Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)

Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)

Serviço Nacional de Inteligência (SNI)

Sistema Único de Saúde (SUS)

Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP)

Sociedade Rural Brasileira (SRB)

Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)

União Brasileira de Empresários (UB)

União Democrática Nacional (UDN)

União Democrática Ruralista (UDR)

Universidade de São Paulo (USP)

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

CAPÍTULO 1 – NEOLIBERALISMO COMO OPOSIÇÃO AO REPUBLICANISMO DEMOCRÁTICO 25

1. REVISITANDO A LITERATURA CONTEMPORÂNEA SOBRE O NEOLIBERALISMO 25
   1.1. Filosofia e teoria democrática 25
   1.2. A corrosão do homo politicus marshallianus 32
   1.3. Autoritarismo neoliberal 38
2. NEOLIBERALISMO COMO ATUALIZAÇÃO DO LIBERALISMO NÃO DEMOCRÁTICO 40
   2.1. Crítica de Hayek ao conservadorismo 41
   2.2. Crítica aos liberalismos reformistas 43
   2.3. Reposição e atualização do núcleo identitário do liberalismo 46
3. O QUE É O REPUBLICANISMO DEMOCRÁTICO? 49
   3.1. Republicanismo democrático como tradição política 49
   3.2. As dimensões da Liberdade no Republicanismo Democrático 56
4. NEOLIBERALISMO E PRODUÇÃO DE UM NOVO CONCEITO DE LIBERDADE 62
5. NEOLIBERALISMO E CONSTRUÇÃO DE UM NOVO REGIME DE ESTADO LIBERAL 70

CAPÍTULO 2 – A GÊNESE DO NEOLIBERALISMO BRASILEIRO: ATUALIZAÇÃO DO LIBERALISMO CONSERVADOR ENTRE 1946 E 1964 74

1. ATUALIZAÇÃO DO LIBERALISMO CONSERVADOR NO DEBATE PÚBLICO 75
   1.1. Atores e ideias neoliberais na oposição ao nacional-desenvolvimentismo 75
   1.2. UDN: partido do liberalismo conservador brasileiro 83
   1.3. Neoliberalismo e os limites políticos da UDN 86
2. O PROCESSO DE NEOLIBERALIZAÇÃO DO LIBERALISMO BRASILEIRO I: DESENVOLVIMENTO DA PRÁXIS ANTIRREPUBLICANA-DEMOCRÁTICA DOS NEOLIBERAIS 91
   2.1. Tecnocracia contra a soberania popular: fundamento político de um Estado neoliberal 91
   2.2. Formação de um circuito político tecnocrático 98
      2.2.1. Desenvolvimento com estabilidade e a questão do planejamento 99
      2.2.2. 1940 – 1950: Administração Paralela 106
      2.2.3. Comissões Mistas e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) 110
      2.2.4. Consultorias privadas e o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES) ... 112

CAPÍTULO 3 – A ASCENSÃO DO NEOLIBERALISMO BRASILEIRO: AUTORITARISMO NEOLIBERAL NA DITADURA MILITAR 123

1. PROCESSO DE NEOLIBERALIZAÇÃO DO LIBERALISMO BRASILEIRO II: ASCENSÃO DA PRÁXIS TECNOCRÁTICA AO CENTRO GOVERNO CASTELLO BRANCO (1964-1967) 123
   1.1. Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e construção do Estado neoliberal 128
   1.2. Constituição de 1967: autoritarismo neoliberal e economia de mercado 135
2. A QUESTÃO DA "ESTATIZAÇÃO" E A POSIÇÃO DOS NEOLIBERAIS 140
   2.1. A campanha contra a "estatização" 148

CAPÍTULO 4 – AMADURECIMENTO DO NEOLIBERALISMO BRASILEIRO: LIBERALIZAÇÃO SEM DEMOCRATIZAÇÃO 160

1. NOVAS ARTICULAÇÕES POLÍTICAS E RENOVAÇÃO DA IDENTIDADE NEOLIBERAL 161
   1.1. "Revista Visão" e difusão do pensamento de Hayek no Brasil 162
   1.2. Rede Transnacional de think tanks neoliberais e o Instituto Liberal 172
2. LIBERALIZAÇÃO OU DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO? DISPUTAS NA E PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988 182
   2.1. Organizando a disputa na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) 183
      2.1.1. A Constituição da "Demarquia", de Henry Maksoud 190
   2.2. Organizando a disputa pós-Constituinte: convergência classista e "Revista Veja" 193
   2.3. Reformas econômicas sob predomínio neoliberal 199
3. O PROCESSO DE NEOLIBERALIZAÇÃO DO LIBERALISMO BRASILEIRO III: A FORMAÇÃO DA COALIZÃO VITORIOSA LIDERADA PELO PSDB 202

CONCLUSÃO 210

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 222

INTRODUÇÃO

Esta Tese apresenta uma narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro, no período entre 1946 e 1994. Essa narrativa é uma interpretação sobre a formação de uma corrente política neoliberal no interior da tradição liberal brasileira.

A narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro possui uma concepção histórica da política, ou seja, que a compreende como um lugar no qual atores políticos formam visões de mundo orgânicas à interesses sociais variados e disputam o sentido, os valores, as instituições que organizam a vida social. A partir dessa concepção, pode-se enxergar o modo como as forças políticas atuam, articulam princípios, ideias políticas e buscam transformá-las, como vontades coletivas, em fundamento para os regimes de Estado. A ordem política – sua construção, seus avanços, limites, impasses e crise – é vista como produto da história, da ação política de pessoas, grupos e classes que se organizam para universalizar seus interesses e valores particulares.

Para essa concepção histórica da política, a formação e a legitimação do poder político ocorrem relacionalmente, a partir do conflito social entre vontades coletivas, e realisticamente, como campo de possibilidades condicionado pelo conflito de atores interessados. O princípio de legitimação do poder se assenta na *práxis* coletiva desses atores, ou seja, na interação entre sua ação política e seus valores normativos. Assim como a institucionalização do poder depende do equilíbrio provisório resultante do conflito social (BIGNOTTO, 2007; MAQUIAVEL, 2007; GUIMARÃES, 2006).

Nessa narrativa interessa-nos o modo como se desenvolveu a *práxis* neoliberal. Não se pode evitar a referência ao ensaio “A práxis liberal no Brasil”, de Wanderley Guilherme dos Santos, publicado originalmente em 1978 e republicado em 1998 (SANTOS, 1998). O conceito de *práxis* como “ação política – enquanto ideias traduzidas em comportamentos – e (...) ideias políticas como guias estratégicos para a ação” (SANTOS, 1998, p.9) e a

interpretação da *práxis* liberal no Brasil a partir das suas "tentativas de criar uma sociedade segundo o modelo descritivo mas, também, as dificuldades enfrentadas por aqueles que as empreenderam" (idem, p.11) inspiram a Tese que ora apresentamos.

Ao apresentar a interpretação sobre a *práxis* neoliberal como uma narrativa de formação o que fazemos é compor uma história política das suas principais iniciativas. Não apenas como uma determinada sequência de fatos, embora isso esteja presente. Mas interessa, sobretudo, conhecer o sentido que os atores políticos neoliberais conferiram historicamente à sua ação. Não é um interesse apenas com o passado, visto que conhecer o significado das práticas sociais que condicionam o mundo político e as instituições políticas, dota-os de inteligibilidade e auxilia na compreensão de tendências e possibilidades (WOLIN, 1960).

Ao destacar o neoliberalismo brasileiro, essa narrativa de formação busca compreender como a sua *práxis* – a sua ação política e seus valores normativos – se inscreve nas tendências de formação do Estado brasileiro, ao situá-la no conflito com outras vontades coletivas e pelo modo como buscou constituir historicamente o seu poder. Essa narrativa de formação intenciona observar como essa *práxis* sincrética se vincula às tradições políticas dominantes na ordem mundial e reproduz as tendências histórico-estruturais do capitalismo periférico brasileiro (idem). O trabalho interpretativo realizado retraduz leituras da tradição liberal brasileira para documentar a presença programática e em alguns momentos pragmática da corrente neoliberal no Estado brasileiro. Assim, o que propomos não é uma história totalizante das lutas sociais e políticas período. Os adversários da corrente neoliberal são enunciados, mas não analisados.

O problema da formação do neoliberalismo brasileiro se deve ao pertencimento dessa pesquisa ao campo do Pensamento Social Brasileiro. Nas suas várias expressões, esse campo tem sido uma forma de interpretar politicamente o Brasil, de teorizar a partir do Brasil (MAIA, 2010; BRANDÃO, 2007) e nos situar nos contextos de época internacionais

(GUIMARÃES *et al,* 2018). A problemática da *formação* é aquela que talvez apareça de modo mais recorrente nesses esforços interpretativos, “uma verdadeira obsessão nacional” (ARANTES, 2021).

O campo do Pensamento Social Brasileiro investiga o próprio registro dos processos políticos que configuram o Estado brasileiro. As questões formuladas, as respostas construídas, os diálogos e embates travados não se situam em um plano etéreo das ideias, mas correspondem a intervenções que selecionam e legitimam certos princípios na medida em que constituem forças políticas orgânicas. É, então, através desse campo que se pode fazer a mediação entre a longa temporalidade das épocas históricas e a conjuntura política mais imediata, entre as filosofias políticas da tradição Ocidental e a formação das matrizes políticas que estabelecem o sentido e a agenda da política brasileira, entre o campo das visões de mundo e dos valores, e o jogo dos interesses e do poder. É nele que se integram, se originam e se organizam as linguagens políticas brasileiras.

Mais especificamente, a proposta de uma narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro se vincula à tradição particular de Pensamento Social Brasileiro a qual essa Tese deve a sua razão, que se desenvolve no Centro de Estudos Republicanos Brasileiros da Universidade Federal de Minas Gerais (CERBRAS/UFMG). Através do CERBRAS/UFMG se “[...] está construindo uma releitura do pensamento e das tradições da política brasileira a partir das conquistas, no campo da filosofia política e da história do pensamento ocidental, do republicanismo, em suas várias e plurais expressões contemporâneas” (GUIMARÃES *et. al.*, 2018, p. 140). A reflexão sobre o neoliberalismo brasileiro é parte, então, desse processo investigativo em curso no CERBRAS/UFMG.

O problema que orienta essa narrativa de formação é o de saber *qual o sentido político do neoliberalismo brasileiro*?

Em nossa dissertação de mestrado (CRUZ, 2019), após uma discussão sobre formação da linguagem política neoliberal e dos seus desenvolvimentos históricos particulares, concluímos que o sentido político do neoliberalismo poderia ser interpretado como um reforço das tendências de desdemocratização. Isto é, ele envolveria o que se chamou de contrarrevolução neoliberal, um processo desconstituinte que corrói os fundamentos democráticos que permitiram a compatibilização entre capitalismo e democracia desde o pós-Segunda Guerra. E que envolve, ao mesmo tempo, um processo de constitucionalização de novas institucionalidades estatais não baseadas no princípio da soberania popular, mas sim no fundamento mercantil das economias capitalistas financeirizadas da contemporaneidade.

Mas, ao adquirirmos essa consciência, reconhecemos também que essa formulação do sentido desdemocratizador do neoliberalismo é ainda parcial. Percebe-se que vincular esse sentido à erosão dos fundamentos democrático-liberais é, por um lado, mais adequado para se analisar experiências políticas que foram mais típicas dos países do Norte global. Por outro lado, mesmo nesses casos, o que se atacou foi mais especificamente as dimensões democráticas e não as liberais dos regimes políticos. Mas tal formulação perde ainda mais força, e se torna até mesmo insuficiente, para se pensar o neoliberalismo nos países do Sul global que, em condições periféricas e submetidas a padrões coloniais de dominação capitalista, não formaram, ou formaram precariamente, Estados liberal-democráticos. Nesses casos, a construção de novas institucionalidades estatais, baseadas no fundamento mercantil das economias capitalista, que a *práxis* política neoliberal objetiva, não se daria sequer sob as ruínas da democracia liberal.

Continuamos, contudo, acreditando que a discussão sobre o sentido desdemocratizador do neoliberalismo ainda pode ser útil para compreender o que se passa contemporaneamente nas democracias, do Norte e do Sul global, como a crise recente que decorre da ascensão da extrema-direita em vários países do mundo. Nesse sentido, seguimos de acordo com a

proposta crítica de Luciana Ballestrin (2018) de incorporar o debate sobre a "pós-democracia" – problematizando, inclusive, todos os limites desse conceito – e sobre o neoliberalismo[1] na teoria democrática trabalhada no Brasil. Também seguimos de acordo com Wendy Brown (2019), para quem é necessário introduzir a discussão sobre o neoliberalismo para compreender "a ascensão da política antidemocrática no Ocidente".

Em sua reflexão sobre as formas de dominação colonial, Anibal Quijano (2002) sugere uma compreensão sobre a noção de desdemocratização, que poderia se aplicar mais satisfatoriamente ao problema com o qual nos deparamos. Ele utiliza o termo para descrever um processo que afeta as democracias dependentes no contexto de globalização neoliberal. Nesse contexto, teria havido uma reprivatização e uma desnacionalização da autoridade pública e a desdemocratização seria caracterizada pela perda de autonomia dos Estados periféricos, resultando em perda de influência política da população, superexploração do trabalho e aumento das desigualdades.

Quijano (ibid), entretanto, não inclui nessa formulação a desdemocratização como erosão das democracias liberais dos países centrais. Ao contrário, elas seriam assimiladas pelo neoliberalismo como parte do seu projeto imperialista e, portanto, seriam elas a legitimar a desdemocratização nas periferias globais. Com isso não podemos concordar integralmente, uma vez que, mesmo na literatura canônica da Ciência Política, é bem consolidada a conclusão de crescente erosão das democracias liberais desde a virada do século – ou seja, em meio ao domínio neoliberal ou da globalização (DIAMOND, 2015; HAGGARD; KAUFMAN, 2016; CROUCH, 2001).

[1] Embora tenhamos a expectativa de que esta Tese contribua para consolidar o uso do conceito de neoliberalismo na teoria democrática, não será o caso de introduzirmos aqui as controvérsias sobre a sua utilidade e validade. Para um panorama dessa discussão e uma defesa condicionada do seu uso, remetemos para o artigo "Neoliberalismo e Ciência Política: contribuições teóricas sobre a crise da democracia" (GUIMARÃES; CRUZ, 2021).

O que nos parece, então, mais radical do ponto de vista da filosofia e da linguagem política neoliberal, é compreender o sentido desdemocratizador do neoliberalismo como uma luta contra os princípios do republicanismo democrático, em particular ao princípio da soberania popular. A partir dessa perspectiva, pode-se melhor interpretar tanto os processos de erosão das democracias liberais do Norte global, no sentido de que ela é marcada pela *práxis* de destruição dos fundamentos democráticos e do Estado social, quanto os processos de obstrução, ou limitação, da formação de Estados democráticos e socialmente inclusivos no Sul global.

Esse pressuposto, decerto genérico, será trabalhado nessa Tese a partir da narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro. A hipótese principal para responder à pergunta é a de que o seu sentido político é o de uma *práxis antirrepublicana-democrática*. A agenda de uma republicanização democrática representa "o processo histórico de constituição de cidadãos e cidadãs livres a partir do princípio da soberania popular e da construção universal de direitos e deveres simétricos – sem desigualdade estrutural – entre eles e elas" (GUIMARÃES, 2014). Nesse processo, participam como desafios: a superação das profundas desigualdades sociais estabelecidas na formação social colonial, escravista, patriarcal e proprietarista; a superação dos limites democráticos na experiência política nacional, a partir da soberania popular; a superação da condição dependente que constrange a autonomia nacional. A *práxis antirrepublicana-democrática* do neoliberalismo brasileiro é aquela que se opõe a essa agenda e reforça, assim, as tendências de "[...] um processo inacabado, desigual e singular de republicanização política, que se expressa claramente na histórica e tardia dificuldade de estabilizar uma república democrática no Brasil" (GUIMARÃES *et al.*, 2018, p.145).

Com o propósito de desenvolver essa hipótese principal da Tese, limitaremos nossa narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro ao período de 1946 a 1994. Subdiviremos esse período de quase cinco décadas em três fases, que se refletirão na ordem dos capítulos.

Essas fases não são exatamente cronológicas, mas fixadas pelas dinâmicas da *práxis* neoliberal que buscamos caracterizar. Como não é nem um pensamento puro e nem uma prática pragmática, a *práxis* neoliberal será interpretada através da seleção de momentos decisivos nos quais os neoliberais intervêm no contexto intelectual e no debate político que constituirão o que denominamos "processo de neoliberalização do liberalismo brasileiro".

A primeira fase, compreendida entre os anos 1946 e 1964, abarca todo o período da República de 1946. Nesse momento inaugural, identificaremos a *práxis* neoliberal na formação de um grupo de intelectuais, burocratas e empresários antinacional-desenvolvimentistas. A segunda fase destaca os governos Castello Branco (1964-1967) e Geisel (1974-1979), na Ditadura Militar. Nesse período, a interpretação da *práxis* neoliberal se concentrará no protagonismo do grupo neoliberal no coração do regime autoritário. A terceira fase é a dos anos de transição política, que se prolonga de 1974 até 1994, quando é eleito o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Aqui, o centro gravitacional da *práxis* neoliberal estará nas novas organizações políticas e intelectuais que surgem num contexto de expansão da rede transnacional neoliberal e de maior politização da sociedade brasileira.

Cabe aqui uma referência dialogal com Daniel Pereira de Andrade (2022), cujos trabalhos sobre o neoliberalismo brasileiro têm contribuído para enriquecer a nossa compreensão sobre a *práxis* neoliberal. Partindo de uma abordagem foucaultiana sobre a "governamentalidade neoliberal", Andrade (2022, p.675) propõem que analisemos a emergência histórica do neoliberalismo no Brasil a partir de três "rodadas históricas de neoliberalização". A primeira, seria marcada pela "integração aos mercados comerciais e financeiros globais e reforma gerencial das empresas e do Estado", nos anos 1990; a segunda, pela "emergência da 'nova classe média' como objeto de poder e saber", nos anos 2000; e, a terceira, pela "resposta à crise econômica de 2015, com radicalização das reformas neoliberais e uberização do trabalho" (ibid).

A noção de “rodadas históricas” é importante porque ela evita uma compreensão teleológica e estática do neoliberalismo. Andrade (2022), por um lado, recusa a visão de que o neoliberalismo seria um modelo totalizado e acabado ao qual as sociedades aderem. Por outro lado, não incorre numa diluição de sentido do conceito do neoliberalismo, o que poderia levar mesmo ao questionamento da sua utilidade. Ele parte de uma definição de que o neoliberalismo é uma racionalidade política que dirige a “[...] construção política e normativa da sociedade em torno do modelo de mercado” (idem, p.677).

Para essa abordagem, contudo, a neoliberalização só vai se dar num momento em que a sua racionalidade política se impõe e se alastra para o conjunto da sociedade a partir de duas estratégias: “[...] a construção política e institucional de mercados blindados de demandas democráticas e a introdução da lógica do mercado em esferas da vida fora do próprio mercado” (ANDRADE, 2022, p.677). Contudo, falta nessa abordagem um sujeito político. A racionalidade política é posta em movimento sem que se discuta a *práxis* que a sustenta.

Por isso, ainda que reconheça que saberes e práticas institucionais neoliberais estariam em circulação na Ditadura, esse momento ainda constituirá uma espécie de pré-história do neoliberalismo brasileiro, que ele chama de “protoneoliberalismo” (idem, p.681). A sua história só começará quando algumas condições institucionais, políticas, econômicas e sociais estão disponíveis.

Apesar de reconhecer seus méritos e dialogarmos com essa abordagem, nossa proposta de narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro dela se diferenciará. Centrada na *práxis*, ela procura pelos atores e sujeitos políticos que vão lutar para construir o poder neoliberal – com sua racionalidade e institucionalidade. Por isso, ela vai se situar no período que antecede a essas “rodadas históricas” identificadas por Andrade (2022) e vai se referir aos “processos de neoliberalização do liberalismo brasileiro”. O nosso interesse será identificar a trajetória

pela qual a *práxis* neoliberal se tornará dominante nesta tradição orgânica ao capitalismo brasileiro e mundial e, portanto, capaz de impor a sua institucionalidade e racionalidade.

As hipóteses interpretativas, que guiaram a nossa narrativa e se relacionaram com a hipótese principal, são as de que:

- Ao longo do período de 1946 a 1994, a *práxis antirrepublicana-democrática* reforça as tendências políticas contrárias à democratização do Estado brasileiro;
- O neoliberalismo brasileiro se organiza a partir da década de 1940 e é contemporâneo à formação da rede transnacional do neoliberalismo, que se estabelece desde o Norte global;
- O neoliberalismo ocupa um papel central na Ditadura Militar, mas dela se afasta progressivamente a partir de 1967;
- Na transição política, os neoliberais se tornam dominantes e procuram impedir a concretização dos fundamentos republicano-democráticos da Constituição de 1988.

O primeiro capítulo da Tese tem o objetivo de aprofundar a discussão sobre o neoliberalismo e sustentar teoricamente a hipótese principal do sentido político do neoliberalismo brasileiro, ou seja, sua *práxis antirrepublicana-democrática.* Ele começa revisitando a literatura crítica sobre o neoliberalismo, direcionando a reflexão para o problema da sua relação com a democracia e com os fundamentos republicano-democráticos. Essa revisão é importante para explicitar o conceito político de neoliberalismo que aqui se trabalha. Na sequência, o capítulo propõe um caminho para se compreender, sobretudo a partir da revisão crítica do pensamento político de Friedrich Hayek, o antirrepublicanismo-democrático do neoliberalismo. Apesar de se reconhecer que o pensamento coletivo neoliberal é mais

amplo e diverso, inclusive no tratamento da democracia (BIEBRICHER, 2019), a escolha de um diálogo com Hayek não foi arbitrária. O seu pensamento é referencial para a tradição neoliberal, tanto do ponto de vista da sua circulação intelectual, quanto da força normativa das suas ideias. Ele também é o pensador neoliberal que se propõe a sintetizar uma filosofia política da liberdade que esclarece os sentidos da oposição aos princípios do republicanismo democrático.

A partir do segundo capítulo, começamos a estruturar propriamente a narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro, considerando a sua gênese, ascensão e amadurecimento. O segundo capítulo é central para definirmos o marco inicial do neoliberalismo e selecionar os atores que começam a constituir a tradição neoliberal no Brasil. A hipótese que se analisa no capítulo é a de que a *práxis* neoliberal no Brasil é muito anterior aos anos 1990, convencionalmente entendido como momento inaugural do neoliberalismo no Brasil. Além disso, ela seria também contemporânea aos estágios iniciais do desenvolvimento da rede transnacional neoliberal, que data da década de 1940. Considerando a literatura do pensamento social e do pensamento econômico brasileiro, identificam-se o grupo de economistas dirigentes (LOUREIRO, 1997), que forma uma identidade antirrepublicana-democrática na interação com o liberalismo conservador brasileiro e na oposição ao nacional-desenvolvimentismo. Ao mesmo tempo, o capítulo analisa o modo como se desenvolve a *práxis* neoliberal nesse período e como, em função da particular fragilidade do liberalismo democrático brasileiro, pode-se falar de um primeiro processo de neoliberalização do liberalismo brasileiro.

O terceiro capítulo, refere-se à ascensão do neoliberalismo brasileiro, analisando a sua relação com a Ditadura Militar e o modo como sua *práxis* foi ao centro do regime[2]. O capítulo procurará evidenciar que as principais reformas econômicas e políticas que definiram a

[2] Ao longo da Tese, vamos usar "Ditadura Militar" quando for o caso de designá-lo especificamente e "regime" quando nos referirmos genericamente ao sistema político.

institucionalidade estatal nesse período tiveram a participação decisiva da *práxis antirrepublicana-democrática* dos neoliberais. Essa centralidade demarcaria um novo momento de "neoliberalização do liberalismo brasileiro", tendo em vista que os neoliberais se destacam ainda mais como referência da tradição liberal. A hipótese de que os neoliberais estiveram no centro do regime até 1967, afastando-se dele posteriormente, é contestada no capítulo. O capítulo demonstra que a campanha contra a "estatização", iniciada a partir de 1974 durante o governo Geisel, impacta a *práxis* neoliberal, mas não chega a causar um afastamento ou ruptura com o governo. Ocorre uma pluralização dos neoliberais, com a permanência do grupo de economistas dirigentes nas posições-chave em que estavam desde 1964 e com o surgimento de novos atores, cuja intervenção fora do governo defende o restabelecimento do arranjo político e dos princípios da Constituição de 1967.

O quarto e último capítulo procura refletir sobre uma fase que chamamos de amadurecimento da *práxis antirrepublicana-democrática* do neoliberalismo brasileiro. No capítulo, identificamos como, num contexto interno caracterizado pela ampliação da politização da sociedade e do empresariado, e num contexto externo de forte expansão da rede transnacional neoliberal, surgem novos atores políticos neoliberais. Esses novos atores mantêm relações com a primeira geração de economistas dirigentes, mas há uma maior diversificação social, inclusive com predomínio maior de empresários. Isso terá influência sobre a identidade política do neoliberalismo e dos interesses que busca organizar. Mas o capítulo pretende explorar a *práxis* neoliberal no contexto da transição política, passando pelas disputas na e após a Constituinte, até a formação de uma coalizão vitoriosa liderada por FHC/PSDB e que configurará um novo momento no processo de neoliberalização do liberalismo brasileiro.

Por limitações da pesquisa e do pesquisador, advertimos que essa narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro se concentrou num circuito intelectual, político e

empresarial, de relacionamento oficial com o Estado brasileiro e de posições-chaves no mundo dos negócios. Essa escolha, limitada por condições mais objetivas do que subjetivas, acaba restringindo a identificação de atores políticos ao universo masculino. Evidentemente, por se tratar de uma tradição política patriarcal (BROWN, 2019), espera-se que esse universo já seja majoritariamente masculino. Ainda assim, temos consciência de que o recorte influencia, e que outras fontes poderiam evidenciar a participação das mulheres[3].

[3] A título de exemplificação, Heloísa Starling (1986), identificava a participação feminina ativa nos movimentos conservadoras que protagonizavam manifestações pela derrubada do governo João Goulart (1961-1964). Da mesma forma, a escritora Rachel de Queiroz é eventualmente relacionada por Dreifuss (1981) na interlocução com membros do IPES.

CAPÍTULO 1 – NEOLIBERALISMO COMO OPOSIÇÃO AO REPUBLICANISMO DEMOCRÁTICO

Este capítulo pretende desenvolver o pressuposto conceitual da tese de que o sentido político "desdemocratizador" do neoliberalismo pode ser melhor entendido como uma oposição ao princípio republicano-democrático da soberania popular. Para tanto, inicialmente revisitaremos sinteticamente a literatura crítica sobre o neoliberalismo, que chega ao entendimento do seu caráter "desdemocratizador" e autoritário. Em seguida, propomos um aprofundamento na discussão sobre a filosofia política neoliberal com o objetivo de melhor compreender o fundamento desta oposição ao princípio da soberania popular.

1. Revisitando a literatura contemporânea sobre o neoliberalismo[4]

1.1. Filosofia e teoria democrática

Na aula ministrada em 14 de fevereiro de 1979, no curso sobre o "Nascimento da Biopolítica", Michel Foucault (2008, p.182) fez referência a um documento que trazia o resumo dos debates do *Colóquio Walter Lippmann* (CWL) (Paris, 1938). Esse documento permite resgatar o CWL como o primeiro momento de identificação da singularidade do neoliberalismo enquanto uma própria revisão, crítica e atualização do liberalismo no século XX[5].

No CWL, reuniram-se 26 intelectuais[6] a convite do filósofo francês Louis Rougier para recepcionar o jornalista estadunidense Walter Lippmann e discutir o seu livro *The Good*

[4] Este primeiro tópico do capítulo corresponde a uma síntese dos capítulos II e IV da minha dissertação de mestrado (CRUZ, 2019) e às seções "Neoliberalismo: filosofia e teoria democrática" e "A corrosão do *homo politicus marshallianus*" do artigo publicado por mim e Juarez Guimarães (GUIMARAES; CRUZ, 2021).
[5] Uma apresentação contextualizada das intervenções pode ser encontrada em Jurgen Reinhoudt e Serge Audier (2018).
[6] Em Reinhoudt e Audier (2018) encontra-se uma lista dos participantes e outros convidados ausentes, dentre os quais Friedrich Heyek, que seria um dos intelectuais mais identificados ao neoliberalismo, mas também Raymond Aron, que se aproximaria mais de um liberalismo social.

Society, traduzido em francês como *La Cité Libre* (REINHOUDT; AUDIER, 2018). Rougier, no convite enviado, afirma que o objetivo do CWL é "[...] discutir as teses centrais desse trabalho, que dizem respeito ao declínio do liberalismo e das condições para o retorno de uma ordem liberal renovada, distinta do laissez-faire manchesteriano" (ROUGIER, Louis apud REINHOUDT; AUDIER, 2018, p.09, tradução nossa). Na apresentação que faz das discussões do CWL, Rougier informa que elas "[...] esboçaram os contornos de uma doutrina chamada por alguns de '*constructor liberalism*', referida por outros como '*neo-capitalism*', e para a qual o uso do nome '*neo-liberalism*' parece prevalecer" (idem, p.93, tradução nossa, destaques do autor).

Quais seriam esses contornos que singularizam esse neoliberalismo em face do liberalismo clássico ou do *laissez-faire* manchesteriano? As teses de Lippmann, conforme Rougier argumenta, "[...] demonstraram que a economia de mercado não foi [...] um resultado espontâneo da **ordem natural**, mas o resultado de uma **ordem legal** na qual a intervenção estatal foi uma precondição" (idem, p.07, grifo nosso, tradução nossa). Essas teses encontravam eco nas reflexões dos próprios intelectuais participantes e formavam o ponto de convergência, em meio a várias divergências, do CWL (REINHOUDT; AUDIER, 2018). Reinhoudt e Audier (2018, p.24, tradução nossa) resumem que para a maioria dos participantes "[...] o Estado teve que estabelecer pró-ativamente as instituições que produziriam e sustentariam o adequado funcionamento do mecanismo de preço de mercado".

Esteve também entre os objetivos do CWL a formação de um movimento intelectual e político que construísse um sistema teórico coerente e um programa de ação, que foi forçosamente interrompido pela eclosão da Segunda Guerra Mundial. Em 1947, formou-se a *Sociedade Mónt-Pèlerin* (SMP), reunindo novamente alguns dos mesmos intelectuais e retomando temas discutidos no CWL, agora com muito mais identidade epistemológica, filosófica e programática (PLEWHE; MIROWSKI, 2009). A partir desse momento, esses

intelectuais definiram mais claramente a tarefa de revisar teoricamente o liberalismo clássico combatendo, ao mesmo tempo, os chamados coletivismos, que iam do liberalismo *keynesiano* ao socialismo.

Para tanto, o trabalho que começou a se desenvolver na SMP se concentrou no estabelecimento de compromissos epistêmicos, de valores e princípios compartilhados. Os encontros da SMP deram passos adicionais na formação da linguagem política do neoliberalismo. O ponto de partida foi, inclusive, rascunhar um programa de investigação que pudesse desenvolver os princípios compartilhados (PLEWHE, 2009, p.22-24, tradução nossa) que pode ser assim resumido:

- A liberdade individual somente pode ser preservada numa sociedade na qual o efetivo mercado competitivo é o principal dirigente da atividade econômica;
- A preservação da efetiva ordem competitiva depende de um quadro jurídico e institucional apropriado. O quadro existente deve ser consideravelmente modificado para tornar a operação da competição mais eficiente e benéfica;
- A atividade governamental deve estar limitada pelo Estado de Direito. A sua referência é um código moral amplamente aceito que deve governar a ação coletiva e a ação individual;
- As ameaças à sociedade livre não vêm apenas de doutrinas econômicas equivocadas, mas também de expressões no campo da moral, da filosofia e das interpretações da história: o fatalismo histórico, que deseja descobrir leis de desenvolvimento, e o relativismo histórico, que nega todos os padrões morais.

O documento aprovado pelo encontro sintetiza essas preocupações ao afirmar que o objetivo era enfrentar o "movimento ideológico" que ameaça a sociedade livre, a partir da "negação dos padrões morais absolutos", do "questionamento do império da lei", do "declínio

da crença na propriedade privada e no mercado competitivo" (PLEWHE, 2009, p.25, tradução nossa).

Nota-se, então, que o neoliberalismo forma a sua identidade enquanto um liberalismo renovado a partir de outra ontologia do social, outra epistemologia e outra filosofia política. Isto é, se o fundamento do liberalismo de uma liberdade individual vincada à sociedade mercantil competitiva é preservado, agora se entende que essa sociedade mercantil não é natural, mas precisa ser politicamente construída com base no direito de propriedade privada e nos fundamentos morais costumeiros – e não na vontade democrática.

Identificando essa singularidade e já se debruçando sobre as formas práticas de implementação do neoliberalismo, Foucault (2008) avalia que há uma mudança do próprio sentido do poder político. Enquanto no liberalismo clássico o poder é exclusivamente repressivo e precisa ser constrangido para não ameaçar a ordem privada-mercantil, no neoliberalismo o poder é também produtivo, criador, e deve ser regulado para forjar a ordem de mercado. Segundo ele (idem, p.181), diferentemente do "liberalismo do tipo Adam Smith, no liberalismo do século XVIII", o problema do neoliberalismo não era o de saber

> [...] como, no interior de uma sociedade política já dada, era possível recortar, arranjar um espaço livre que seria o do mercado. O problema do neoliberalismo é, ao contrário, saber como se pode regular o exercício global do poder político com base nos princípios de uma economia de mercado.

Isto é, mais do que proteger a liberdade do mercado frente à intervenção do Estado, a questão seria a de afirmar a liberdade como um valor inerente ou imanente à própria lógica do mercado, e instituir um Estado baseado neste e promotor deste princípio. Esta concepção de liberdade radicalizaria a sua cisão ou sua oposição ao valor da igualdade, em tudo oposto ao chamado liberalismo social, igualitário ou *keynesiano*. Conforme essa filosofia política neoliberal, em um regime liberal, o Estado deve instituir política e juridicamente o princípio da concorrência mercantil como critério absoluto e meio eficaz no qual os indivíduos

poderiam agir livremente para a consecução dos seus fins. Como afirmam Pierre Dardot e Christian Laval (2016, p.19, grifos dos autores), para os neoliberais não se trata de "[...] governar **contra** a liberdade ou **a despeito** da liberdade, mas governar **pela** liberdade, isto é, agir ativamente no espaço de liberdade dado aos indivíduos para que estes venham a conformar-se por si mesmos a certas normas".

Com maior ou menor diálogo com Foucault, essa singularidade vem sendo destacada por diversos intérpretes contemporâneos que recuperam os debates políticos e filosóficos dos intelectuais neoliberais em seus contextos e seus desenvolvimentos históricos (DARDOT *et al.*, 2021; BROWN, 2019; BIEBRICHER, 2019; REINHOUDT; AUDIER, 2018; DARDOT; LAVAL, 2016; PLEWHE; MIROWSKI, 2009; HARVEY, 2008; TURNER, 2007).

Se essa singularidade pode ser assim identificada, os desenvolvimentos históricos particulares do "neoliberalismo realmente existente" (PECK; BRENNER; THEODORE, 2018) marcam o pluralismo de suas principais correntes. Destaca-se uma vez mais o mérito de Foucault (2008) em apontar, ainda antes da virada neoliberal do início dos anos 1980, as características particulares do liberalismo alemão, ou ordoliberalismo, dos anos 1942-1962, e do neoliberalismo estadunidense da Escola de Chicago. Para Foucault (2008, p.438)

> [...] o ordoliberalismo, trabalhando sobre os temas fundamentais da tecnologia liberal de governo, procurou definir o que poderia ser uma economia de mercado, organizada (mas não planejada nem dirigida) no interior de um quadro institucional e jurídico, que, de um lado, proporcionaria as garantias e limitações da lei e, de outro, garantiria que a liberdade dos processos econômicos não produzisse distorção social.

A Escola de Chicago, opondo-se a política econômica que atravessou o período entreguerras e dos governos democratas do pós-Segunda Guerra nos EUA, proporia um caminho alternativo ao do ordoliberalismo. Segundo Foucault (idem, p.438-439),

> [...] enquanto este considera que a regulação dos preços pelo mercado [...] é, de per si, tão frágil que precisa ser sustentada, arranjada, "ordenada" por uma política interna e vigilante de intervenções sociais [...] esse

> neoliberalismo americano procura, em vez disso, ampliar a racionalidade do mercado [...] a campos não exclusivamente ou não primordialmente econômicos.

Vinculando, de modo mais amplo e orgânico, estas reflexões às próprias dinâmicas do capitalismo financeiro contemporâneo, Wendy Brown (2019; 2015) quer demonstrar como este novo princípio neoliberal corrói as próprias bases da ordem liberal democrática. Apoiando-se, sobretudo, nas características da corrente estadunidense e suas tendências contemporâneas de universalização, Brown (2015, p.44) argumenta que o neoliberalismo é "a racionalidade através da qual o capitalismo finalmente devora a humanidade". Para ela, nesse momento, é a expansão da racionalidade econômica do capitalismo financeiro que transforma tudo em vida econômica (idem, 2015, p.35) e as subjetividades em capital humano cada vez mais financeirizado (idem, p.44).

Em trabalho mais recente, Brown (2019) revisa e incorpora a essa tese o argumento de que não é apenas a racionalidade econômica, mas também uma moralidade conservadora, heteronormativa e branca, que, juntas, corroem as bases igualitárias da ordem liberal democrática. A autora recupera trechos da "Declaração de Objetivos" da SMP, nos quais se destacam tanto a questão econômica quanto moral, e os trabalhos de Hayek para quem, segundo Brown (2019, p.23), "[...] o mercado e a moral, juntos, são o fundamento da liberdade, da ordem e do desenvolvimento da civilização".

Visitando criticamente o campo plural do pensamento político neoliberal, Thomas Biebricher (2019) documenta como esses novos fundamentos filosóficos estabelecem pontos de cisão e corrosão das teorias liberal-democráticas da Ciência Política. Para o autor (idem, p.79), o problema das pré-condições políticas de funcionamento da ordem de mercado e da necessidade do Estado ocupa, de forma variada, o pensamento neoliberal, e é partir dele que os debates sobre a democracia são feitos. Biebricher (ibid) identifica dois núcleos de

controvérsias: um primeiro, crítico aos aspectos pluralistas da democracia representativa liberal; outro, crítico ao suposto excesso de poder popular nesses regimes.

Em trabalho anterior, esse autor havia mapeado dois principais campos de resposta a essas críticas, muitas vezes articulados pelos mesmos intelectuais (BIEBRICHER, 2015). Haveria um campo que defende a restrição da democracia representativa através de variadas formas de instituições não majoritárias, regras autovinculantes ou do domínio tecnocrático. Biebricher (2015) localiza aqui o ordoliberalismo alemão e autores como Walter Eucken, Alexander Rüstow e Wilhelm Röpke, que formularam soluções elitistas e autoritárias de transferir decisões governamentais e econômicas para uma tecnocracia imune à disputa democrática. Segundo Biebricher (idem), autores como Hayek, Milton Friedman e James Buchanan argumentaram pela necessidade da imposição de normas compulsórias e constitucionais que limitem a arbitragem democrática sobre a economia mercantil, a política monetária e orçamentos públicos. Biebricher (2019; 2015) exemplifica como estes argumentos calçariam a legitimidade das estruturas decisórias do Banco Central Europeu, bem como o *Eurozone Fiscal Pact*.

Outro campo argumentativo propõe substituir a regulação por procedimentos democráticos, pela coordenação direta das dinâmicas mercantis. Aqui, para Biebricher (idem), o argumento principal é o de Friedman quanto à substituição da soberania do cidadão pela soberania do consumidor. É desse autor a passagem expressiva que se transformou em lugar comum na cultura neoliberal contemporânea. Diz ele (FRIEDMAN, 1980, p.66 apud BIEBRICHER, 2015, p.260, tradução nossa):

> [...] quando você vota cotidianamente no supermercado, você recebe precisamente o que você elegeu, e assim é para todo mundo. A urna produz conformidade sem unanimidade; o mercado, unanimidade sem conformidade. Assim é porque só é desejável usar a urna de votos, tanto quanto possível, apenas para decisões para as quais a conformidade é essencial.

Há, decerto, relações genéticas e de afinidade entre a mudança de paradigma que o neoliberalismo veio conformando no interior da tradição liberal e as grandes transformações nas democracias ocidentais nas últimas décadas. Mas é necessário compreender a história e a organicidade dos caminhos do pensamento neoliberal aos centros de poder político e econômico do mundo.

1.2. A corrosão do *homo politicus marshallianus*

A ascensão neoliberal de um lugar marginal e, depois, minoritário no interior da tradição liberal, até se tornar hegemônica, não deve ser pensada como uma história autorreferida de ideais que deram certo. O desafio é bem mais complexo: trata-se de pensar historicamente como um corpo coletivo de ideias-força, disputando o lugar central no interior da tradição liberal com o chamado liberalismo *keynesiano*, tornou-se orgânico. Em outras palavras, trata-se de pensar como se tornou um programa político de atores estrategicamente situados nos países capitalistas centrais[7], fundindo grandes massas de poder político e econômico, estabelecendo novas institucionalidades internacionais e nacionais, construindo, enfim, um novo senso comum e um novo horizonte político.

Para identificar essa grande e dramática mudança de época, Brown (2015, p.35) diz das consequências gigantescas da derrota do "anêmico *homo politicus* da democracia liberal" para as instituições, culturas e os imaginários da democracia. As consequências foram certamente gigantescas, mas não seria exato falar da derrota de um **anêmico** *homo politicus* da democracia liberal **em geral**.

A qualificação anêmica valeria apenas para liberalismos mais elitistas – o chamado "elitismo democrático" – e algumas vertentes mais institucionalistas do liberalismo. Por sua

[7] A experiência paradigmática de fundação do Estado neoliberal no Chile sob a violenta ditadura de Pinochet estava em curso desde 1973. Nessa narrativa da corrosão do *homo politicus marshallianus* estamos deliberadamente dando destaque para as mudanças nas democracias liberais do Norte Global.

vez, a tradição do liberalismo social ou *keynesiano*, que foi dominante entre os anos 1945 até fins dos anos 1970, incentivou ou conviveu com um conjunto de experiências de ativismo partidário ou parlamentar, sindical ou corporativo, de participação social e de movimentos por direitos civis ou novos direitos, que certamente, em graus variados, formou a base democrática dos Estados do Bem-Estar Social.

Para ser bem compreendida, portanto, a proporção gigantesca da mudança de época deveria dizer da derrota do *homo politicus marshallianus*, e não de forma generalizada do *homo politicus liberal*. Esse *homo politicus marshallianus*, expressivo da cultura e da imaginação de T.H. Marshall em *Cidadania, Classe Social e Status* (1967), seria aquele que apostaria na possibilidade de, através da pressão eleitoral e da pressão cívica, no contexto da democracia liberal, progressivamente ampliar e universalizar os direitos de cidadania, de tal maneira a relativizar e superar as desigualdades classistas do capitalismo. Entendido assim, além de abarcar as várias gerações de teorias e tradições do chamado liberalismo social ou igualitário – de Norberto Bobbio a John Rawls e Jurgen Habermas, passando pelas teorias do reconhecimento e deliberativas –, o *homo politicus marshallianus* designaria também as correntes do trabalhismo, da socialdemocracia e do próprio eurocomunismo, que apostaram historicamente no progressivismo ilimitado da democracia liberal.

A ascensão das correntes neoliberais ao centro dominante da tradição liberal, aos centros de poder e dinheiro do mundo, porém, renovou os obstáculos históricos e estruturais ao progressivismo da democracia liberal. Mais do que isso, têm imposto uma dinâmica regressiva dos direitos e uma forte desconstrução das dimensões democráticas da ordem liberal (DARDOT; LAVAL, 2016; STREECK, 2013; 2012; ABREU, 2008).

Uma narrativa unitária destas grandes mudanças políticas históricas já foi razoavelmente construída na literatura internacional sobre o neoliberalismo (DARDOT; LAVAL, 2016; HARVEY, 2008). Deveríamos identificar cinco períodos nesta grande

narrativa: a gênese, a ascensão, a formação da agenda, a construção hegemônica e o período da crise e agudização das dinâmicas antidemocráticas.

O período de **gênese** do neoliberalismo é identificado como o momento de formação de um movimento transnacional de pensamento coletivo. Como visto na seção anterior, o evento seminal teria sido o CWL (REINHOUDT, AUDIER, 2018; DARDOT; LAVAL, 2016). Além dos debates fundadores ali travados, foi criado o Centro de Estudos para a Renovação do Liberalismo (CIERL), com escritórios em Genebra, Londres e Nova Iorque, além de uma revista, "*Cahiers du Libéralisme*". Esta organização poderia ser vista como uma primeira tentativa de criar uma "internacional" neoliberal.

A retomada da iniciativa neoliberal no pós-Segunda Guerra se deu com a formação da SMP, em 1947. Essa nova formação se beneficiou de significativo patrocínio financeiro e institucional de fundações empresariais e bancos privados (PLEWHE, 2009). Crescendo fortemente em capilaridade nos EUA e na Europa, a SMP passou a aglutinar, além de acadêmicos predominantemente da área da economia, atores políticos chaves, jornalistas, líderes corporativos, *think tanks*. Nesse momento de **ascensão**, Segundo Dieter Plewhe (2009, p.22, tradução nossa), "[...] os arquitetos do pensamento coletivo neoliberal conectaram e combinaram cuidadosamente as principais esferas e instituições para a disputa da hegemonia - academia, a mídia, a política e os negócios". Philip Mirowski e Dieter Plewhe (2009) apresentam, além da gênese do neoliberalismo, as origens de algumas tradições nacionais e as estratégias adotadas para aplicar o programa de pesquisa e a plataforma política orientada pela SMP.

Os atores neoliberais se organizaram para a construção de uma nova hegemonia, posicionando-se em esferas e instituições chaves e promovendo articulações entre o campo intelectual, político e burocrático, criando condições para apresentar o que Hayek (1985a, p.XLI) chamou de um "equipamento intelectual de emergência" para o momento de crise.

Esse senso estratégico e de oportunidade dos neoliberais comparece na própria compreensão de Friedman (2002, p.XIV, tradução nossa) de que

> [...] somente uma crise - real ou percebida - produz uma mudança verdadeira. Quando essa crise ocorre, as ações que são tomadas dependem das ideias que estão por aí. Essa, acredito, é nossa função básica: desenvolver alternativas para as políticas existentes, mantê-las vivas e disponíveis até que o politicamente impossível se torne politicamente inevitável.

Ao longo da década de 1970 confluem diversas crises que marcam um novo período de **formação da agenda** neoliberal nos países centrais do capitalismo, que predominaria nas décadas seguintes. A crise da economia internacional dos anos 1970 interrompendo o crescimento continuado das três décadas anteriores, o aumento das pressões por novos direitos redistributivos e de reconhecimento, as guerras de independência e descolonização, a queda de regimes fascistas remanescentes na Europa e a emergência de ditaduras militares na América do Sul, tudo isso configurou uma crise do compromisso e desconstrução do *homo politicus marshallianus* (ABREU, 2008, p.301). A resposta programática neoliberal veio com a ascensão de Ronald Reagan e Margareth Thatcher aos governos dos EUA e da Inglaterra, inaugurando um novo período militante (DARDOT; LAVAL, 2016, p.242), ou combativo (DAVIES, 2016), de afirmação do neoliberalismo.

Nesse perído, a *Comissão Trilateral* surgia como centro de articulação das elites políticas e econômicas dos EUA, Europa Ocidental e Japão, voltado para a elaboração de políticas que promovessem seus interesses[8]. Segundo Dardot e Laval (2016, p.72), a *Comissão Trilateral* poderia ser considerada como parte do esforço de construção da agenda neoliberal. Partiu dela a formulação de uma resposta paradigmática à crise do liberalismo democrático *marshalliano*, o documento *The Crisis of Democracy: report on the*

[8] Mais informações sobre a Comissão Trilateral podem ser encontradas em http://trilateral.org/page/3/about-trilateral

governability of democracies to the trilateral comission, assinado por Michel Crozier, Samuel Huntington e Joji Watanuki (1975)[9].

No documento, os autores faziam previsões pessimistas acerca do futuro da democracia e da economia. Um dos seus principais argumentos guardava inequívoca aproximação com o pensamento político neoliberal sobre a democracia, ou seja, o de que o desafio mais sério enfrentado pelos governos democráticos dizia respeito à ilimitação da vontade popular, que acarreta, consequentemente, aumento de participação e de demandas redistributivas. Jacques Rancière (2014, p.16) foi sintético ao comentar a conclusão do documento: "[...] o que provoca a crise do governo democrático nada mais é do que a intensidade da vida democrática".

Thatcher e Reagan, em diálogo com esse documento, apresentavam seu programa político como, antes de tudo, um conjunto de respostas para a crise de ingovernabilidade da democracia. Segundo Dardot e Laval (2016, p.194), esse diagnóstico apareceria, ainda, no programa político de diversos outros governos e seria assumido pelos organismos internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. A defesa de certo entendimento da liberdade vinculada ao *ethos* mercantil contra o Estado do Bem-Estar Social centralizaria uma nova agenda que combinava privatização, desregulamentação, políticas de austeridade, e dimensões autoritárias e conservadoras no plano da autoridade. Começava a se fechar o horizonte de uma progressiva extensão e universalização dos direitos de cidadania, dando lugar a desempregos estruturais, crescimento das desigualdades sociais, regressão de direitos das mulheres, em um quadro de crescente mal-estar democrático.

[9] A "virada neoliberal" não pode ser resumida a uma disputa discursiva em torno da questão democrática, mas é nela que centralizamos a atenção tendo em vista o objetivo da tese. Para uma leitura sobre a formação de uma nova "classe capitalista transnacional" que coordena uma mudança subjetiva e objetiva na disposição em relação ao compromisso *marshalliano* e ao financiamento do Estado, indicamos: CAROLL; SAPINSKI (2009), STREECK (2013), DUMÉNIL; LÉVY (2004).

A década de 1990 deveria ser compreendida como o início da **hegemonia neoliberal** no interior tradição liberal, com as derrotas dos paradigmas do chamado liberalismo social ou igualitário com a formação do *New Labour* na Inglaterra; a derrota do *keynesianismo* no Partido Democrático dos EUA; e o *Tratado de Maastricht*, em 1992, que consagrava uma linha claramente neoliberal como referência para o processo de unificação da Europa. De forma crescente nos próximos anos, as disputas e divisões políticas nas democracias liberais ocidentais passaram a ocupar um campo estreitado pelas políticas neoliberais – resumido na insígnia thatcherista *There Is No Alternative* –, gerando fortes crises de identidade em partidos socialdemocratas, eurocomunistas e trabalhistas e, também, nos chamados novos movimentos sociais.

Nesse sentido, vale destacar um trecho do manifesto "A terceira via e o novo centro", assinado por Tony Blair (Partido Trabalhista inglês) e Gerhard Schröder (Partido Social-Democrata Alemão), relembrado por Dardot e Laval (2016, p.234), que declara ser o objetivo da esquerda moderna oferecer "[...] um quadro sólido para uma economia de mercado competitiva [...] um quadro que permita às forças de mercado funcionar convenientemente". O trecho indica a indisfarçável assimilação da linguagem política e do programa neoliberal. Destaca-se também o que Nancy Fraser (2017) identificou como "neoliberalismo progressista", ou seja, a "[...] aliança entre, de um lado, correntes majoritárias dos novos movimentos sociais (feminismo, antirracismo, multiculturalismo e direitos LGBT) e, de outro lado, um setor de negócios baseado em serviços com alto poder 'simbólico' (Wall Street, o Vale do Silício e Hollywood)".

Enfim, seria preciso anotar o **recrudescimento autoritário** do neoliberalismo após a grande crise internacional de 2008 (BRUFF, 2016; 2014). Para o cientista político Wolfgang Streeck (2013), o período aberto com essa crise marca o ponto alto da longa transformação neoliberal do capitalismo democrático do pós-Segunda Guerra em que a tensão entre os

princípios da “justiça social” e da “justiça de mercado” se tornou tão aguda que os caminhos do capitalismo e da democracia se separariam. Identificando uma manifesta diferença em relação aos períodos anteriores, William Davies (2016) argumenta que atualmente o neoliberalismo segue dominante, mas não se apoia mais em uma normatividade ou autoridade democrática. Mais recentemente, Davies (2018) registra o impulso neoliberal para minar a política democrática em três sentidos: manipulação do sentimento popular com mobilização de uma moralidade conservadora, reforço da tecnocracia e de práticas e linguagens da governança empresarial, e aumento do poder discricionário do Executivo. Nesse mesmo sentido, Ian Bruff (2016, p.107, tradução nossa) destaca que “[...] uma coerção dirigida pelo Estado, insulada das pressões democráticas, é central para a criação e manutenção desta ordem político-econômica, defendendo-a contra as pressões em favor de maior igualdade e democratização”. O argumento do autor é que estas dimensões autoritárias seriam a expressão de uma forte crise de legitimidade dos Estados guiados por dinâmicas neoliberais.

O horizonte do *homo politicus marshallianus*, que apostava no progressivismo intrínseco à dinâmica da democracia liberal, ver-se-ia assim triplamente fechado: pelas dinâmicas econômicas que levam ao desemprego estrutural e às crises fiscais permanentes do Estado; pelas dinâmicas políticas que corroem os espaços de criação e efetivação dos direitos de cidadania; e por uma nova cultura neoliberal que mina os pressupostos da solidariedade e do igualitarismo como valores estruturantes da sociabilidade.

1.3. Autoritarismo neoliberal

Ao procurarem escrever a história do neoliberalismo através de sua luta pelo poder, Dardot *et al.* (2021) defendem que o autoritarismo e o conservadorismo do neoliberalismo contemporâneo não é uma deformação, mas resultado do próprio desenvolvimento das forças neoliberais em luta pelo poder. E a história dessa luta, segundo os autores, seria uma guerra da

liberdade, segundo a concepção neoliberal, contra qualquer tentativa democrática e/ou igualitária que ameace o mercado.

O caso chileno, segundo os autores (idem) é paradigmático por duas razões. Primeiro, porque ele demonstraria que o predomínio neoliberal na política econômica da ditadura não foi premeditado, mas se deu na luta interna, na qual os neoliberais e o próprio ditador Augusto Pinochet se aliam para estabilizar o novo poder autoritário. Segundo, porque ele revela o sentido político mais profundo do autoritarismo neoliberal: a criação de um Estado ativo e eficaz, com instituições que criam e fortalecem o poder disciplinar dos mercados; a conformação de todo um quadro institucional e moral que teve por objetivo transformar todas as relações sociais pela métrica do mercado; a blindagem da economia e da política em relação à vontade popular.

Entre 15 e 19 de novembro de 1981, a SMP se reuniu no Chile "para denunciar em coro o 'perigo democrático' e saldar a nova ordem chilena instaurada por Pinochet" (idem, p.73). Segundo os autores, nesse encontro se manifestou a "[...] concordância fundamental entre hayekianos, friedmanianos, ordoliberais e partidários da teoria da escolha pública sobre a ideia de que a democracia é uma ameaça potencial para a liberdade e a civilização" (ibid).

Os autores (idem) relembram que a "demofobia" dos neoliberais precisa ser bem compreendida como uma forma de se opor à soberania popular, pois em nome de uma vontade soberana ela tem o potencial totalitário. Nesse caso,

> [...] a doutrina neoliberal se apresenta como uma teoria dos *limites institucionais* à lógica da soberania popular [...] no entanto, precisamente porque esse perigo é concebido como inerente à modernidade democrática, o neoliberalismo se apresenta como uma ideologia de guerra contra a democracia efetiva, quando resultados eleitorais ou as mobilizações populares colocam as regras do mercado em risco" (idem, p.75, grifo dos autores).

A teorização de um "Estado forte" é, desde o princípio, solução institucional que sela a aliança entre neoliberalismo e autoritarismo. Os seus desafios são "negativos", de um lado: impedir que a política afete o livre-mercado; impedir que os interesses sociais distributivos influenciem as políticas; reprimir toda mobilização que possa prejudicar o funcionamento eficaz do mercado. Mas são também "positivos", de outro lado: o Estado deve intervir para assegurar o funcionamento do mercado com a constituição de um quadro jurídico capaz de garantir a liberdade econômica e a concorrência total.

Esse caráter positivo do autoritarismo neoliberal é o que o distinguiria, inclusive, de um "liberalismo autoritário". Enquanto este exerce apenas aquelas dimensões negativas do poder para assegurar a economia de mercado, o neoliberalismo engendraria também esse poder positivo de um Estado forte, cujo intervencionismo "[...] não é apenas econômico ou jurídico: ele é social, político e cultural, ele é total no sentido em que o são as guerras civis do neoliberalismo; ele envolve toda a sociedade, porque ambiciona fazer nascer uma sociedade de concorrência" (idem, p.320). A conclusão é que, se se observar, não o passado liberal, mas as experiências de governos neoliberais, se perceberá que o intervencionismo estatal é a regra.

Os autores (idem), por fim, questionam a ideia de que o neoliberalismo teria uma doutrina democrática estabelecida e que sua versão autoritária emerge na contemporaneidade de sua crise, ou de sua ruína. A dimensão autoritária seria intrínseca ao neoliberalismo, e politicamente ela se traduz na exclusão da deliberação pública como definidora dos rumos da sociedade.

2. Neoliberalismo como atualização do liberalismo não democrático[10]

[10] A discussão será feita principalmente a partir da leitura das obras de Hayek (1983; 1985a; 1985b; 1985c) e aproveitando o que se tratou nas seções anteriores. Aproveitamos, também, o Capitulo III da minha dissertação de mestrado (CRUZ, 2019), bem como o diálogo com a tese apresentada por Juarez Guimarães, nosso

Em sua reflexão de longa duração sobre a crise do liberalismo enquanto tradição em meados do século XX, Friedrich Hayek, um autor nuclear e sintetizador desta tradição, encontra as raízes dessa crise nas conjunturas críticas vividas pelo liberalismo inglês a partir de meados do século XIX. Na visão de Hayek, as respostas configuradas pelas tradições inglesas liberais conservadoras e *whig* às pressões reformistas democráticas, trabalhistas e, depois, feministas, teriam configurado concessões doutrinárias que teriam levado, ao longo do tempo, a uma crise de identidade do liberalismo, à sua cisão e, enfim, a sua condição historicamente defensiva frente às grandes crises do século XX.

Seria, então, necessário recuperar e atualizar o núcleo identitário desta tradição, repor suas razões diante de um liberalismo social ou *keynesiano* dissolvente e incapaz de fazer frente à montante social-democrata, ou socialista, ou marxista. A sua obra, que se desenvolve em diálogo com vários autores que comporiam o que se chamou de "pensamento coletivo neoliberal" (MIROWSKI; PLEWHE, 2009), em seu pluralismo e unidade, ao longo de várias décadas persegue este objetivo.

2.1. Crítica de Hayek ao conservadorismo

A sua crítica ao "conservadorismo" está bem exposta no *Post-Scriptum* da versão inglesa de *The Constitution of Liberty* (HAYEK, 2011 [1960]). Para ele, o grande limite do "conservadorismo" seria não disputar o futuro. O fundamental seria disputar a direção do desenvolvimento das sociedades, e não apenas e propriamente a velocidade da mudança.

O liberalismo não deveria ser entendido como um meio-termo entre socialismo e conservadorismo. Haveria entre estas opções um posicionamento triangular, configurando caminhos diferentes. Na medida em que o conservadorismo se opõe historicamente às

---

orientador, para o concurso de promoção à classe de Professor Titular da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

mudanças sociais-democratas ou socialistas, em suas dimensões democráticas e igualitárias, ele deveria ser apoiado, mas o liberalismo deveria ser identificado alternativamente com evolução e mudanças, com a disputa do futuro.

O "conservadorismo" seria criticado em cinco dimensões. Em primeiro lugar, pelo seu medo de mudança, a desconfiança diante do novo. Além disso, o conservadorismo não teria um entendimento teórico suficiente dos modos de funcionamento das forças de mercado, em sua espontaneidade conformada a regras. Como se verá, Hayek constituirá exatamente aí o seu conceito de liberdade, constituindo-o como sendo ontologicamente vinculado ao mercado. Faltaria ao conservadorismo, em função deste não entendimento teórico adequado do funcionamento do mercado, uma desconfiança diante do princípio de uma autoridade política centralizadora arbitrária de decisões.

Em terceiro lugar, faltaria aos conservadores um princípio de tolerância, pois nem a religião nem a moral deveriam ser objeto de coerção. Como se verá mais adiante, a teoria neoliberal de Hayek não se apoiará em um argumento propriamente religioso, embora reivindique para si a tradição ocidental judaico-cristã, nem se apoiará em um primeiro plano de argumentação em uma moralidade prescritiva, fazendo um caminho de naturalização seja dos valores mercantis próprios do capitalismo, seja da família patriarcal através de uma concepção histórica da seleção natural das civilizações que prevaleceram sobre outras experiências de civilização.

Em quarto lugar, Hayek não proporá um caminho frontal de confrontação à democracia, como atribui aos conservadores, preferindo atacar os seus fundamentos republicanos e preservar um núcleo liberal de constitucionalismo e propondo, ao mesmo tempo, uma defesa condicional à democracia. Isto é, ela seria preferível aos regimes autoritários, em função de permitir a transição pacífica de governos, mas desde que preservasse os fundamentos liberais de funcionamento dos mercados.

Por fim, Hayek critica a tendência dos conservadores em se apegar a credos nacionalistas, enfatizando a dimensão cosmopolita do neoliberalismo. Isto é, a teoria neoliberal, expressiva do cosmos mundial capitalista, ofereceria uma perspectiva transnacional, embora, como se verá, ele reivindique para si as tradições políticas históricas do Estado inglês em seu auge imperialista e, depois, a tradição liberal histórica dos Estados Unidos.

Frente a estes argumentos, a compreensão do caráter historicamente conservador do neoliberalismo só pode vir à luz se apreendida em um contexto histórico ainda mais amplo da própria formação da Modernidade. Isto é, o conservadorismo do neoliberalismo e o seu tradicionalismo, só aparecem se inseridos nos conflitos históricos formadores da própria Modernidade e que se relacionam com as revoluções inglesa do século XVII, das Revoluções Francesa e Estadunidense do século XVIII, da Revolução Haitiana, do surgimento dos movimentos socialistas e feministas no século XIX. Em síntese, se compreende que o neoliberalismo é uma atualização das razões do próprio processo de formação do liberalismo, que se opôs historicamente não apenas às ordens feudais e aos Estados absolutistas, mas também aos movimentos democráticos e populares que visavam a democratização da ordem estatal e o universalismo dos direitos.

2.2. Crítica aos liberalismos reformistas

A crítica de Hayek às várias famílias teóricas do chamado liberalismo social, ou liberalismo *keynesiano*, ou liberalismo igualitário, não está propriamente sintetizado, mas pode ser recomposta ao longo do amadurecimento de sua argumentação.

Pode-se identificar o ponto de partida dessa crítica já nos anos 1920 em Viena através do seu diálogo formativo com a obra de Ludwig Von Mises, em sua polêmica contra o

planejamento e o socialismo. Ela seria atualizada por sua crítica à obra de Keynes, quando já estava no exílio inglês na *London School of Economics*. Mas, no final dos anos 1930, o plano argumentativo de Hayek passa por um momento fundamental de politização do paradigma crítico, transitando da teoria econômica à teoria política, que vai amadurecer em *O caminho da Servidão* (HAYEK, 2010). É neste momento que a confrontação aos fundamentos históricos de formação do liberalismo social começa a ganhar contornos críticos.

O primeiro alvo será o processo de formação do utilitarismo, a teoria reformadora do liberalismo *whig*, que tem em Jeremy Bentham e James Mill os primeiros formuladores e, depois, encontrará na obra de maturidade de John Stuart Mill a sua mais influente atualização. Para Hayek, o utilitarismo seria um liberalismo construtivista, baseado em uma pretensa capacidade de previsão da razão social, que faria parte de uma família liberal continental, com centro de origem na revolução francesa e no Iluminismo.

A oposição crítica de Hayek ao utilitarismo tem certamente muitas razões. A primeira delas é a crítica que este faz à tradição, inscrita na *Common Law* inglesa, e principalmente aos argumentos baseados em uma pretensa lei natural. Ora, Hayek quer preservar exatamente o núcleo liberal de formação desta tradição proprietarista e mercantil, sem retornar com uma noção básica de direito natural. Veremos, em seguida, como Hayek faz um caminho de naturalização destes valores, sem chamar ao centro do argumento uma noção de direito natural.

O segundo motivo é que o utilitarismo, ao preservar um núcleo de valores liberais ao tempo que se abre ao progressivismo reformista, tinha uma possibilidade potencial inclusiva e democratizante ao se propor a pensar as reformas, leis e instituições mais úteis ao maior número. O caminho de Hayek é exatamente contrário a este: quer retornar aos fundamentos de uma ordem na qual estas dimensões de inclusão social e de democratização estão ausentes, ou foram neutralizadas. O utilitarismo não serve, portanto, a esta operação.

A terceira razão é o caminho da obra madura de John Stuart Mill, que deve ser considerada fundadora das correntes do liberalismo social que vicejariam principalmente no século XX. A atitude de Hayek em relação a Mill é inicialmente ambígua e vai se tornar de clara rejeição, acusando-o de ser um "traidor do liberalismo". Explica-se esta ambiguidade de partida porque seria difícil alguém se reclamar da tradição liberal sem reconhecer a centralidade de John Stuart Mill na formação do liberalismo democrático no século XIX. Mas, à medida em que vai firmando uma posição e o neoliberalismo vai ganhando espaço no mundo das ideias, o liberalismo de Mill é abertamente rejeitado pelo seu tratamento da questão democrática, da questão social e da questão feminista.

O segundo empreendimento crítico de Hayek em sua jornada contra o liberalismo social está na caracterização de duas famílias liberais, uma racionalista construtivista e outra empírica e experimentalista, que deveriam ser separadas para a identificação de um núcleo teórico do liberalismo clássico, que deveria ser reconstituído e atualizado. A primeira, considerada inimiga e a ser combatida, teria raízes na revolução francesa e no Iluminismo e como alvo principal a figura de Rousseau. O que Hayek propõe é criar um muro de separação entre a tradição liberal e a tradição do republicanismo democrático, exatamente no sentido de denunciar as formas híbridas e compósitas de liberalismo e republicanismo. Esses "liberalismos cívicos", numa linguagem republicana, seriam aqueles que, conservando um núcleo conceitual de liberdade afim à tradição liberal, abrem-se para dimensões públicas, igualitaristas e universalistas da liberdade republicana. A segunda família liberal teria raízes na filosofia escocesa, em Adam Smith e David Hume, tendo como grandes interlocutores Montesquieu e Alexis de Tocqueville, na França, e continuidade na tradição constitucional norte-americana, centralizada em James Madison.

É justamente nesta última tradição que Hayek, em uma interpretação parcial e seletiva dos autores, centraliza a origem teórica do liberalismo clássico e ancora uma terceira chave

crítica sobre o caminho desviante do liberalismo. Isto é, Hayek apoia o seu entendimento do liberalismo clássico na primeira cultura de formação do liberalismo inglês, em particular em sua primeira economia política, e na primeira linguagem política derivada da chamada Revolução Gloriosa de 1688 até a primeira metade do século XIX. É a este Estado político inglês, no qual as classes trabalhadoras e as mulheres ainda não conseguiram firmar os seus primeiros direitos democráticos e sociais, que exerce um protagonismo imperialista mundial, que Hayek em seu sonho de futuro regressivo, quer retornar.

Frente à crise da hegemonia inglesa, a crise de seu liberalismo clássico e a própria perda de protagonismo do Partido Liberal na Inglaterra desde o final do século XIX, com o alargamento do direito de voto e a ascensão do Partido Trabalhista, Hayek ancora o seu liberalismo clássico na tradição constitucional dos Estados Unidos. Mas, como afirma em *The Constitution of Liberty* (HAYEK, 2011 [1960], p.532, tradução nossa), "[...] não pelo radicalismo de Jefferson, não pelo conservadorismo de Hamilton ou mesmo John Adams, mas pelas ideias de James Madison, o 'pai da Constituição'".

Não deixa de ser interessante esta legitimada compreensão *madisoniana* da Constituição estadunidense: proprietarista, desconfiada da "facção das maiorias" e contra-majoritária, avessa à proclamação de direitos universais, reticente em relação a uma cultura cívica e centrada em uma linguagem de interesses, regras e instituições. Hayek está fazendo aqui a mesma operação, em outro contexto, daquele realizado frente às tradições do liberalismo inglês: isolando criticamente o núcleo republicano (Thomas Jefferson ou Thomas Paine, que sequer é citado na formação da tradição política de fundação) e tomando distância dos autores mais conservadores.

2.3. Reposição e atualização do núcleo identitário do liberalismo

Hayek se quer orgânico à história da tradição liberal, inclusive disputando a legitimidade de sua atualização clássica. Ele recusa o termo “libertarianismo”, presente na cultura estadunidense, que considera um termo manufaturado. Ele quer atualizar uma compreensão do liberalismo que descreve um partido da vida, que favorece o livre crescimento e a evolução espontânea das sociedades. Mas em que medida seria correto identificar o neoliberalismo como uma atualização do liberalismo clássico? Em que medida o neoliberalismo, até em seus momentos de radicalização antidemocrática, seria mesmo um liberalismo?

Aqui não seria o lugar para uma resposta extensiva e detida a estas perguntas. Ela exigiria mais propriamente o desenvolvimento de uma tese concentrada em tradições de teorias e autores, singularmente voltada para responder a estas perguntas. A própria noção de liberalismo está longe de ser pacificada na Ciência Política. Hayek tem consciência deste dissenso nuclear no interior da própria tradição liberal, e sua obra se constitui como uma forma de disputar e repor uma ideia semântica de liberdade e do próprio liberalismo.

Por um lado, para aqueles que negam a pertinência do neoliberalismo ao campo liberal por suas dimensões antidemocráticas, seria importante recordar que o liberalismo não foi democrático a maior parte do tempo de sua história. Para aqueles que opõem ao neoliberalismo um liberalismo ético de direitos, seria importante lembrar que a primeira linguagem historicamente mais desenvolvida da tradição liberal foi em sua economia política. Para aqueles que consideram restritamente o neoliberalismo apenas como um “liberismo” seria conveniente compreender que ele tem em seu centro um novo conceito de liberdade.

Seria necessário, por outro lado, reafirmar as afinidades eletivas de raiz das concepções neoliberais com a tradição liberal em seu pluralismo. Hayek reclama para si uma certa tradição liberal, ou uma certa interpretação possível da tradição liberal, e há legitimidade neste pleito, pois existem afinidades eletivas entre o seu pensamento e conceitos, agendas,

argumentos, visões de mundos presentes nos pensadores liberais que reivindica. Por exemplo, entre a noção de uma ordem de mercado formada historicamente não por um ato deliberado e planejado, mas por uma conjunção de forças criativas na história, e uma certa naturalização de seu funcionamento presente na obra clássica de Adam Smith; a sua crítica ao princípio da soberania popular e a desconfiança em relação à presença ativa das maiorias que forma toda uma cultura anti*rrousseauniana* no século XIX; a sublimação de uma ordem jurídica ideal, protegida das decisões democráticas, e uma certa noção de Estado de Direito que faz escola em tradições jurídicas do liberalismo; a contraposição entre liberdade individual e Estado ou sociedade que dá lugar a todo um desenvolvimento argumentativo no interior da tradição liberal sobre a liberdade; a centralidade conferida ao direito de propriedade e a apologia do mercado capitalista em suas dimensões cosmopolitas.

Mas, se o neoliberalismo faz parte e é um desenvolvimento possível do liberalismo em suas formas mais contemporâneas, por que chamá-lo de *neo*? Não seria correta a sua autoafirmação de identidade como mera atualização do liberalismo clássico de origem?

O argumento de Foucault em *Nascimento da Biopolítica* (FOUCAULT, 2008), ao identificar um outro contexto e sentido para esta nova linguagem liberal em relação às suas formas clássicas, é aqui incontornável. O neoliberalismo não tem como objetivo central, como o clássico, afirmar a ordem mercantil contra a ordem feudal e um Estado controlado e regulado por um regime de leis formado em poder pelos proprietários, em ruptura e negociação com ordens aristocráticas. No caso do neoliberalismo, trata-se de organizar um movimento político regressivo em relação às ordens democráticas liberais, que absorveram as pressões históricas dos trabalhadores, dos feminismos, dos movimentos sociais antirracistas e anticoloniais. Ao invés de delimitar um terreno mercantil protegido da intervenção estatal, como o liberalismo clássico, ele agora almeja ampliar e estender a lógica mercantil para o conjunto das relações sociais.

Este argumento pode e deve ser ampliado para identificar as leituras seletivas e parciais dos autores clássicos do liberalismo feitas por Hayek, de Adam Smith a Tocqueville. Se o primeiro vincula a divisão de trabalho na ordem mercantil como um todo articulado, funcional e harmonioso, o acento do neoliberalismo é na ideia de competição e seleção. O segundo, por sua vez, é interpelado por Hayek como inspirador do título de *O Caminho da Servidão.* Nas páginas finais do segundo volume de *A democracia na América*, quando o liberal francês fala da possibilidade de surgirem novo tipos de despotismo desde o interior da própria experiência democrática dos povos ocidentais. No entanto, todo o argumento de Tocqueville está centrado na perda das dimensões públicas da participação cidadã e no recolhimento privatista ao mundo dos interesses individuais, deixando o campo livre para uma progressiva e tentacular centralização do poder político e perda de autonomia. Mas, é exatamente isso que a teoria neoliberal de Hayek propõe: uma perda agressiva da dimensão do mundo público e da participação política em nome do mundo privado dos interesses e da concentração da vida no cosmos mercantil.

Aqui, certamente, como foi dito, não é o lugar para o desenvolvimento pleno deste argumento, mas apenas de sua afirmação condicionada. Ele será melhor compreendido adiante, quando se examinará as operações de Hayek em relação ao conceito de liberdade, que o ressignificam em relação ao liberalismo clássico.

3. O que é o republicanismo democrático?

3.1. Republicanismo democrático como tradição política

A identificação de um republicanismo democrático como uma tradição política presente na origem e desenvolvimento da Modernidade, com uma linguagem e corpo conceitual próprios e delimitados da tradição liberal, certamente não é algo assentado ou mesmo ainda posto com frequência na Ciência Política. Há uma defasagem importante entre o

campo de estudos de filosofia política, de mais longa e larga duração, e as agendas da ciência política de estudos da democracia, com seus padrões de especialização, entre os quais está o próprio estudo da teoria. A filosofia política é mais histórica, compreensiva e afeita ao estudo plural das tradições.

No campo da filosofia política internacional, a polêmica sobre o conceito de liberdade, que está no centro das investigações sobre o republicanismo democrático na modernidade, tem ocupado de modo forte e central as agendas de reflexão e investigação. Trata-se, na verdade, do amadurecimento de um campo de pesquisa histórica que vem se desenvolvendo desde a década de 1960 do século passado. Já é possível, inclusive, identificar vários núcleos nacionais de estudo nas principais universidades do mundo, conformando uma rede internacional de autores e diálogos. No Brasil, estes estudos sobre o republicanismo têm a sua sede, principalmente, na Universidade de São Paulo (USP) e na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mas conta hoje com uma rede interdisciplinar de pesquisa na Filosofia, na História, na Ciência Política, na cultura, no Direito, em redes nacionalmente organizadas (GUIMARÃES *et al.*, 2018).

Estes estudos às vezes reivindicam o nome de humanismo cívico, no sentido de enfatizar a sua origem na passagem para a modernidade nas tradições republicanas atualizadas nas cidades hoje italianas do Renascimento, com centro na obra de Maquiavel em Florença. Outras usam o termo geral “republicanismo” para designar estas tradições políticas na modernidade, enfatizando a sua origem greco-romana. A utilização da expressão “republicanismo democrático” é, então, utilizada para, ao mesmo tempo, designar a filiação a uma tradição da antiguidade greco-romana e para frisar o seu desenvolvimento democrático na modernidade, vinculada a contextos de revoluções e movimentos sociais de transformação, e diferenciada das tradições pré-modernas por defenderem a origem ascendente do poder, que vai se cristalizar no conceito de soberania popular; uma relação forte entre liberdade e

igualdade, que se expressará na reivindicação de um universalismo de direitos; por serem contra a escravidão, entendida como incompatível com uma ordem republicana fundada na liberdade; e por questionarem os fundamentos patriarcais da ordem vigente.

A diferença entre república e democracia enquanto tradições em diálogo com as teorias democráticas contemporâneas é formulada no sentido de que existem repúblicas democráticas ou não, liberalismos democráticos ou não, socialismos democráticos ou não. De modo mais rigoroso, república se referiria ao princípio de legitimidade do Estado e democracia às configurações dos regimes de poder, isto é, das instituições e leis que organizam a formação, reprodução e exercício do poder político em uma dada sociedade.

A principal crítica, vinda do campo liberal, à existência de uma tradição republicana separada e singular na modernidade, é que esta tradição deve ser referida à antiguidade greco-romana, sendo por natureza incompatível com a própria modernidade. Pode-se identificar na crítica de Benjamin Constant em sua famosa distinção entre a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos, a origem desta crítica. Em seu argumento desenvolvido, esta contraposição entre modernidade e republicanismo se tornaria um topos liberal: centrado na virtude cívica em contraposição à moderna sociedade mercantil dos interesses, de cidadãos ocupados com a participação na vida pública em contraposição ao privatismo da dedicação dos modernos e suas estruturas de representação política, baseado na escravidão e guerras de conquista ao invés do comércio e da generalização dos trabalhos assalariados, a tradição do republicanismo seria pré-moderna e sua evocação, pois, uma meta ética incompatível com a realidade.

Esta crítica é fundamentalmente respondida pelos historiadores da filosofia que procuraram documentar extensamente a presença destas linguagens republicanas nas revoluções democráticas que formaram a modernidade, como a Revolução Inglesa do século

XVII, as Revoluções Francesa e Estadunidense do século XVIII, a Revolução Haitiana[11] (Cf. SKINNER, 1999). Isto é, estas tradições que formaram, em contexto, a partir das linguagens do humanismo cívico renascentista, um conceito de liberdade de origem mais antiga e diverso daquela ideia de liberdade que viria a se constituir na tradição liberal. Há também um conjunto de pesquisas e reflexões sobre a relação formadora destas linguagens republicanas democráticas com as origens do socialismo marxista e do feminismo, da própria noção universalista de direitos humanos. Em síntese, a própria noção de modernidade deveria ser concebida, de forma pluralista, em disputa, com uma participação incontornável destas tradições republicanas em sua origem e desenvolvimento.

Uma segunda crítica seria a de que a reivindicação de republicanismo ou humanismo cívico para estes autores seria um anacronismo, uma leitura a partir de problemáticas e visões contemporâneas de textos que deveriam ser lidos em seu próprio tempo e lugar. Esta crítica é certamente infundada: a maioria destes estudos são historicizados, lidos em contexto, eruditos e documentados. Não se trata de uma leitura atemporal, mas exatamente o contrário disso: trata-se de ir em busca de uma historicização das tradições, mesmo que elas se apresentem descontínuas e pluralmente formuladas (Cf. SKINNER, 2005).

A noção de que se trata de uma diferenciação arbitrária e artificial entre liberalismos e republicanismos carece de base argumentativa sólida. Trabalhando com a noção de história dos conceitos em conjunturas críticas e suas disputas semânticas, com a noção de linguagens e gramáticas argumentativas, com uma nova apreciação dos usos da retórica e suas tradições, com o método da história contextual e não puramente hermenêutica, esta diferenciação não é arbitrária, mas apoia-se nos atores que disputavam os diferentes fundamentos de legitimidade das ordens políticas em crise e revolucionadas (Cf. POCOCK, 2003; SKINNER, 2005). Em seu esforço de documentação, estas pesquisas passaram a trazer à luz e revalorizar panfletos,

[11] Destaca-se o incontornável significado histórico de ser a primeira revolução vitoriosa que fundou uma Constituição sem escravidão.

manifestos, cartas públicas, documentos de intervenção mais além das obras sistemáticas de filosofia, compreendendo o encontro entre filosofia, história e política.

É exatamente esta diferenciação de tradições que permite identificar os momentos de sincretismo das tradições, de apurar o sentido das coerências conceituais em uma obra, ou ao longo da trajetória de um autor ou autora. Em particular, nas tradições anglo-saxãs há importantes modos de sincretismo entre republicanismo e liberalismo (Cf. BIGNOTTO, 2013).

De alcance bastante significativo, esta diferenciação entre republicanismo e liberalismo permite uma nova perspectiva sobre a própria formação da tradição liberal, antes unilateralmente pensada como em ruptura com o mundo feudal e as ordens políticas absolutistas. O estudo da história política e intelectual das revoluções permite compreender o duplo processo de formação da tradição liberal em ruptura com os antigos estados de fundamentos teológico-políticos e, ao mesmo tempo, em disputa com os republicanismos democráticos em formação. É possível, assim, melhor compreender a marca antidemocrática e anti-universalista de raiz do liberalismo em suas matrizes dominantes.

O desafio de compreender e estudar a formação do republicanismo democrático tem permitido uma grande sofisticação e avanços importantes dos estudos de teoria política. Há, sobretudo, um ganho de fundamento ao aproximar política e retórica e compreender o uso da linguagem como constitutivo da política, sem incorrer no erro de identificá-la a um idealismo linguageiro. As formas da linguagem e as semânticas dos conceitos expressam interesses sociais e visões de mundo, disputam campos de sentido e de mobilização, resistem à mudança ou conclamam a ela, constroem diferentes concepções de legitimidade e legitimação do Estado. A linguagem também pode ser portadora de violência e não apenas de formação de consensos. Atos de fala instauram novas pragmáticas. O direito à voz é tão importante quanto o direito a ter voto na constituição do poder.

O avanço desses estudos já permite um tratamento mais ponderado da relação entre tradição, ruptura e continuidade. Na formação do humanismo renascentista em Florença haveria sim traços de continuidade com certas dimensões de fronteira e inovação na tradição medieval, mas, sobretudo, uma ruptura com o teológico-político, centrado na ideia de vida pública ativa, de indeterminação dos destinos do mundo e da dignidade da vida política. A compreensão de que as tradições são reinventadas principalmente em contextos de crise política, é fundamental para trabalhar o pluralismo no interior das tradições do republicanismo. Isto é particularmente importante para uma tradição internacional, mas descontínua no tempo e no espaço.

Por fim, há a identificação do conceito e do valor centrais da liberdade na formação da modernidade, isto é, como uma espécie de centro organizador das diferentes narrativas e teorias que vão surgir de modo orgânico às revoluções que deram origem à modernidade. Estas revoluções no centro de seu questionamento à toda a cultura política teológica-política, já abalada pelos movimentos de reforma protestante, traziam uma reivindicação central de um novo princípio de legitimidade do Estado e da autoridade política. É em torno a esta reivindicação central do protagonismo humano na formação do poder e de seu exercício, não mais como mandatados de um poder superior, absoluto e arbitrário em sua condição de inacessível a um controle, que viria se formar toda uma nova cultura de direitos e deveres, de leis e instituições, a começar pelo direito de resistência. Mesmo as diferentes concepções de justiça deveriam ser remetidas às respostas diferentes a este conceito e valor da liberdade, pois só quem é livre é portador de direitos.

Apesar de ter ocupado um lugar central na origem da modernidade, de ter se incorporado às tradições políticas nacionais, estas tradições do republicanismo não conseguiram, em suas diferentes experiências nacionais, estabilizar estruturas legítimas de poder e conquistar uma hegemonia política e cultural. O liberalismo, em processo de

formação desde os fins do século XVII e ganhando forma no século XVIII, alcançaria com o Estado inglês no século XIX uma posição de dominância mundial e de hegemonia política. Embora descontínuas e cindidas, as tradições republicanas e suas heranças continuaram a ter uma existência, inspirando e alentando com suas reivindicações históricas de direitos as tradições dos nascentes movimentos modernos dos trabalhadores e trabalhadoras, do socialismo, do feminismo, da luta pelo fim da escravidão e do racismo, contra as estruturas coloniais. Elas passariam a alentar movimentos críticos e transformadores das ordens liberais censitárias, patriarcais, racialistas e colonialistas a partir do vínculo estreito estabelecido entre liberdade e igualdade, entre liberdade e universalismo dos direitos.

Através destes movimentos, que continuam o trabalho de democratização do poder e de luta pela universalização dos direitos, atualizados para o século XX, é que se pode compreender a fundação e desenvolvimento das chamadas democracias modernas. O que se chama de democracias liberais é, portanto, não o resultado de um desenvolvimento autônomo e autorreferenciado da tradição liberal, mas a resultante de um conflito de forças entre diversas tradições em luta. Haveria o que se poderia chamar de um processo de republicanização desigual e descontínuo, ou seja, as democracias liberais revelariam em suas contradições entre liberdade e igualdade, entre a adesão ao universalismo de direitos e sua dissimulação, um processo histórico inacabado de formação da liberdade.

O próprio movimento, então, de formação e dominância do neoliberalismo poderia e deveria ser lido como uma resposta regressiva a estas contradições imanentes e estruturais das democracias liberais. Trata-se de repor e atualizar uma ordem liberal antirrepublicana de forma coerente e integral.

A identificação destas continuidades do republicanismo democrático na contemporaneidade, assim como as atualizações desta tradição, passa por compreender

melhor o centro comum de seu corpo teórico, em sua diversidade e pluralismo. É o esforço que se faz a seguir.

3.2. As dimensões da Liberdade no Republicanismo Democrático

O sentido do humanismo cívico, e em particular da obra de Maquiavel, na história das ideias políticas só pode ser inteiramente compreendida quando contrastada com o mundo organizado pelo teológico-político. O centro dessa cultura era a noção da determinação dos destinos do mundo por Deus e o entendimento do humano como criatura submetida a estes desígnios. Esta teleologia determinista – na verdade, uma primeira filosofia da história em linguagem teológica – é incompatível com a própria noção de liberdade. Esta só pode ser coerentemente formulada em uma visão aberta da história, na qual o agir coletivo humano, embora condicionado pelas circunstâncias e estruturas históricas nas quais se dá, define os caminhos do futuro das sociedades. A política e o seu estudo só podem se desenvolver plenamente, em um sentido *praxiológico,* em uma visão não determinista da história.

Fundamental nesta crítica e nesta passagem do teológico-político ao político é a noção da dignidade da vida ativa pública. Ao invés da louvação da vida contemplativa, em preparação para a verdadeira vida eterna que começaria após a morte, evoca-se a participação nos assuntos cívicos. O elogio da criatividade humana, a retomada das riquezas humanistas do mundo greco-romano, novas concepções do estudo da história e, fundamentalmente, uma nova linguagem da liberdade ganhavam dinamismo. Daí o reencontro com a tradição republicana romana e com o próprio sentido da polis grega. O conceito de liberdade passa a ser vinculado à própria noção de cidade livre, não submetida a um governo despótico ou tirânico ou não dominada por outro Estado. Sem esta dimensão política, a liberdade não poderia se desenvolver.

Maquiavel, em particular nos *Discursos sobre a Primeira década de Tito Lívio* (1994 [1531]), identifica a república como o fundamento de Estado que permite a liberdade, potencializa o desenvolvimento das forças criativas da sociedade e o bem comum, e melhor se adapta a uma sociedade onde não existam fortes estratificações e hierarquias. A república tenderia a ser mais vigorosa quanto mais larga o espectro de participação dos cidadãos e onde se apoiasse em exércitos de cidadãos e não em mercenários. Para Maquiavel, as próprias leis da liberdade, segundo a experiência romana, seriam o resultado do conflito entre duas vontades, aquela que quer dominar e a outra, popular, que não quer ser dominada. O povo, e não os príncipes, seria o melhor guardião da liberdade. A necessidade da institucionalização dos conflitos e de sua genética relação com a liberdade é o sinal mais forte da modernidade do pensamento de Maquiavel. Esta preferência por uma república alargada e a legitimação dos conflitos, tendo o povo como protagonista da fundação das leis da liberdade, é um indício da potência democrática do pensamento republicano de Maquiavel, que ganhará um novo dinamismo histórico nas revoluções que formaram a Modernidade.

Na Revolução Inglesa do século XVII, este conceito público, civil e cívico de liberdade afirmaria o princípio da legitimidade ascendente do poder, ou seja, que a origem do poder está em sua base popular, que o forma por delegação ou confiança e que pode e deve resistir a ele, se necessário for, em armas caso ele se desvie para um poder tirânico. Esta verdadeira inversão de toda uma tradição da origem descendente do poder e o seu alargamento na base – como queriam os Niveladores na revolução inglesa – culminará em o *Contrato Social* de Rousseau (2011 [1762]) no conceito de soberania popular, embora ainda em um horizonte patriarcal, como fundamento de legitimidade da república. É pela obra de Mary Wollstonecraft (2017 [1792]), de forma sistemática em *Reivindicações dos direitos da mulher*, como também no projeto republicano de Condorcet, que o conceito de república se

torna finalmente democrático com a incorporação ativa das mulheres no mundo público e nos direitos da cidadania, agora extensivo ao mundo privado das relações.

Uma dimensão central deste conceito de liberdade que vai se formando na linguagem do republicanismo democrático é a sua relação conformativa com a igualdade, diferentemente das dimensões elitistas e ainda escravocratas das experiências republicanas da antiguidade. A liberdade será conceituada como a ausência de desigualdades estruturantes e estruturais na dimensão social, de gênero e racial. A existência destas desigualdades estruturantes forma uma relação de dependência, servidão ou escravidão que torna impossível a autonomia do cidadão e da cidadã.

Em *Oceania* (1656), James Harrington (BARROS, 2015) pensa os diferentes regimes de Estados em relação com os regimes de propriedade da terra. Ao contrário de um sultanato, onde um é senhor das terras, e ao contrário de uma aristocracia, onde poucos possuíam as terras, a República dependeria, para ser estável, de um regime distributivo da propriedade de terras e a manutenção da república dependeria de uma Lei Agrária que controlasse ou evitasse a concentração de terras. Este novo horizonte, que subordina o direito de propriedade ao fundamento da liberdade na república, levaria a uma desnaturalização do direito de propriedade, que perde a sua condição de direito anterior à fundação da sociedade civil, seu caráter absoluto, porque submetido ao interesse comum, e irrevogável, podendo ser alterado em função da utilidade pública. Em Harrington, o mesmo argumento é levado a pensar a concentração das riquezas mercantis e financeiras, que é entendida como incompatível com a estabilidade de um regime republicano de Estado. No *Contrato Social* (ROUSSEAU, 2011), tal relação entre liberdade e igualdade social é trabalhada no sentido de afirmar que “[...] ninguém deve ser tão pobre que possa ser vendido ao outro e ninguém deve ser tão rico que possa comprar o outro”.

Nesta linguagem do republicanismo democrático em formação, a relação entre a liberdade e a igualdade de gênero vai ao centro na obra de Mary Wollstonecraft (2017), que se forma e organiza seus argumentos nos círculos republicanos ingleses do final do século XVIII, tendo sido fundamental a sua experiência de participação na Revolução Francesa. Wollstonecraft literalmente usa Rousseau contra Rousseau, denunciando a injustiça, a opressão e a corrupção de toda ordem política na qual é negada a cidadania das mulheres. É interessante que este primeiro discurso feminista sistemático, conceitual, na filosofia política, surja exatamente como uma força que, ao mesmo tempo, se nutre e dinamiza a linguagem do republicanismo democrático. A emancipação das mulheres em nenhum momento é aqui pensada desconexa à emancipação geral da opressão da nobreza, dos poderes do clero e da desigualdade social. Wollstonecraft defende, inclusive, a adoção de escolas públicas mistas como fundamento da formação da cidadania.

A autora feminista rompe com a divisão patriarcal entre público e privado, desnaturalizando as relações no âmbito privado e subordinando-as ao princípio público geral e isonômico da liberdade. Desde Aristóteles, a política e sua compreensão da autoridade política são pensadas para a *polis* em contraposição e à diferença das relações existentes no *oikos*, marcadas pelo domínio do patriarca. Com a obra de Wollstonecraft, o conceito de liberdade se abre para a formação das identidades de gênero, para a superação das relações de dominação no âmbito privado, para todo um horizonte de subjetivação de sua própria autocompreensão.

A linguagem do republicanismo retoma e alarga o sentido da escravidão, agora entendido genericamente como relação de poder que priva alguém de sua liberdade, entendida como autonomia. Pela primeira vez, está se formando no Ocidente uma linguagem política que deslegitima a escravidão seja por direito natural, seja pelo direito de conquista, seja por compra. Este argumento contra a legitimidade de qualquer forma de escravidão, o vínculo

indissolúvel entre a formação de nossa humanidade e a própria noção de liberdade alcançará um rigor conceitual exatamente no *Contrato Social*.

Esta radicalidade na interdição da escravidão se tornará um fato histórico incontornável exatamente na Revolução Haitiana, com a declaração da primeira Constituição que abole a prática da escravidão. Fruto de uma revolta de negros escravizados, em uma das colônias de exploração mais ricas e importantes do mundo, que enfrentou os poderes das potências imperialistas mais fortes da época. Que não tenha conseguido estabilizar um regime de poder não diminui a importância deste feito histórico. Em contrapartida, a Constituição estadunidense, aclamada pelos liberais como símbolo maior da liberdade, nasceu com o selo da escravidão.

Um outro ganho que vai se incorporando a este conceito de liberdade igualitária é a ressignificação rigorosa do que é cidadão ou cidadã, agora definido não apenas como aquele que tem direitos, ou ainda, que tem direito a ter direitos, mas como aquele ou aquela que vive intersubjetivamente em relações livres. Se estas não existem, se as relações são de dominação, tanto oprimido, quanto opressor, não podem ser livres.

Ao não ressecar o tema da liberdade em uma perspectiva meramente procedimental, como fazem tantas teorias democráticas, e ao enfatizar a moralidade do cidadão, Rousseau vai retomar e desenvolver a necessidade da construção de uma cultura política de liberdade, a que chama de “religião cívica”, como fundamento do sentimento de república. Compreendido como o bem mais preciosos da vida de cada um e que só pode ser garantido se extensivo a todos, constitui a liga entre o conceito de cidadão e o conceito de soberania popular. Não tem sentido, pois, a interpretação liberal de Rousseau que opõe uma moralidade da liberdade em contraposição à um *ethos* compartilhado de liberdade cultivado publicamente. Um é fundamento do outro, estão intrincados e geminados na teoria *rousseauniana*.

Esta compreensão intersubjetiva do conceito de liberdade e a mútua conformação entre cidadão/cidadã e soberania popular, vai dar origem a uma concepção que diferencia o contrato originário de fundação (a Constituição) e a legislação ordinária, pensando a relação entre governo e soberano (a vontade geral, que não pode ser alienada ou representada) como de um mandato a ser exercido em serviço da vontade soberana. Diferentemente de Montesquieu ou da lógica *madisoniana* de controle mútuo entre poderes, a linguagem do republicanismo democrático subordina o exercício dos três poderes à Constituição, que é expressão da soberania popular. A tradição do regime misto, de longevas raízes republicanas, é retraduzida em uma institucionalidade cujo fundamento maior é a soberania popular. O fundamento da democracia está, portanto, sobretudo na soberania popular expressa na Constituição e no exercício continuado através da participação ativa dos cidadãos e cidadãs. Não há nesta linguagem, rigorosamente falando, uma concepção tripartite do poder e muito menos a ideia de poderes autarquicamente organizados, sem o controle popular.

Esta mesma ideia de uma não alienação da soberania popular no funcionamento da República está presente no conceito de representação, concebida como expressiva e regulada pelo exercício ativo da política pelos representados. Não há, nesta linguagem, uma contraposição entre representação e participação direta, mas o conceito rigoroso de que a vontade não pode ser representada, mas somente o ato de poder. Isto é, não se faz a apologia do governo de democracia direta, visto realisticamente como muito difícil de ser aplicado em territórios extensos e grandes populações, mas de uma participação ativa com representação não exclusivamente autorizativa, ou seja, que não transmite de forma terminativa o poder ao representante, mas subordina o seu exercício ao controle democrático.

É importante pensar também como, nesta linguagem, já concebida a retórica como imanente à política, o direito à liberdade de expressão do cidadão deve se combinar com a formação de uma opinião pública democrática, sem a qual não seria possível a formação da

vontade geral. A privatização dos meios de comunicação nesta linguagem, pode e deve ser pensada como uma corrupção da opinião pública, como um silenciamento do direito de voz das cidadanias.

Esta compreensão da liberdade genética às revoluções democráticas e aos movimentos sociais que forjaram na luta os direitos na Modernidade, permite identificar com precisão as operações que a teoria neoliberal de Hayek propõe no conceito de liberdade, formando com mediações históricas todo um novo espírito de época.

4. Neoliberalismo e produção de um novo conceito de liberdade

É no livro *The Constitution of Liberty* (2011 [1960]) que Friedrich Hayek se concentrará e procurará delimitar um novo conceito de liberdade para um novo liberalismo. Para ele, os liberais não haviam desenvolvido ainda uma filosofia sistemática da liberdade. No centro deste livro, Hayek procura partir e dialogar com a tradição liberal ao mesmo tempo que estende, aprofunda e atualiza o conceito para os combates da Guerra Fria.

Se em *O Caminho da Servidão* (2010 [1944]) o centro da polêmica estava na áspera polêmica entre planejamento e ordem espontânea do mercado, herdada dos anos 1920, agora Hayek vai aos fundamentos. A liberdade não deveria ser concebida como mais um valor ao lado de outros, como a justiça, a igualdade, até mesmo os bens materiais. Ela constituiria um núcleo de sentido, centro de gravidade de uma teoria, eixo a partir do qual todo o resto se estabeleceria. Um princípio de civilização a partir do qual toda vida social se organiza.

Haveria naquela conjuntura do imediato pós-guerra um inimigo externo ao liberalismo, já identificado pelos “canhões” da Guerra Fria. Mas haveria um outro, interno ao próprio campo liberal, presente e dominante nos principais países europeus ocidentais, e mesmo nos Estados Unidos. Não apenas o socialismo soviético, não apenas as diferentes

formas de reformismo social-democrata, mas as formas híbridas do liberalismo historicamente contaminadas pelas pressões adversárias, eram uma espécie de inimigo interno.

A estratégia conceitual de Hayek visa, então, uma espécie de depuração, um retorno ao núcleo de uma verdade inicial do liberalismo, desfigurada na atualidade e que caberia atualizar. O sentido autocrítico do liberalismo enquanto tradição histórica deveria ser aguçado, no sentido de identificar inclusive a ingênua defesa do *laissez-faire*. Hayek fará a fina diferenciação entre uma ordem espontânea, que tem as suas forças de dinamismo e equilíbrio internas, como as de um cosmos dotado de um sentido, e uma ordem regulada de fora, a partir de um sentido exterior ao seu próprio dinamismo. É, pois, à regulação "de fora", externa à lógica do mercado, que se faz a crítica, e não à regulação interna à lógica do mercado, que estabeleceria uma espécie de regras do jogo a ser jogado. O cosmos de Hayek exige um Estado forte exatamente para garantir o funcionamento das regras do mercado. Arbitrária seria toda lei ou ato de governo externo a esta lógica concorrencial do mercado. É neste sentido que o conceito de liberdade em Hayek se aproximaria de uma ontologia mercantil, ou seja, a liberdade é um valor contido no próprio ser do mercado. Há aqui três importantes reflexões a serem feitas.

A primeira é que Hayek foge à linguagem economicista da liberdade, de suas vantagens de otimização e criação de riquezas. O *Homo Economicus* ganha uma nova identidade moralizada e política. Nesta linguagem radicalizada politicamente, não é a liberdade que serve ao mercado, mas é o mercado que serve à liberdade. O liberalismo deixa de ser entendido como a defesa de um território próprio que deve ser protegido da intervenção do Estado, em um sentido negativo e defensivo, e passa com este conceito de liberdade a ter pretensões de universalidade no sentido de frequentar qualquer área da vida em sociedade. O mercado deve estar ali onde a liberdade deve estar, isto é, em todo lugar.

A segunda reflexão é que nesta ancoragem ontológica da liberdade no mercado, a liberdade de escolher, optar, seguir seu caminho no cosmos do mercado, agem por dois filtros: ela é afirmada enquanto valor que se basta e, em seguida, ela é definida como sendo a própria forma e substância do *ethos* mercantil. Isto é, ela não apenas é destacada de qualquer outro valor, mas é adversativamente pensada a qualquer outro valor que contrarie a dinâmica do mercado capitalista. Comunidade, solidariedade, igualdade, compaixão, justiça, ecologia, antirracismo, feminismo, além de socialismo, estariam carregados de sentidos não apenas desviantes, mas adversativos à liberdade pensada ontologicamente como expressão do mercado.

Haveria uma terceira reflexão a ser feita: em que medida tal conceito de liberdade é pertinente ou é mera atualização do conceito clássico de liberdade liberal? Já se aprendeu que a leitura de um conceito deve ser sempre contextualizada em relação à sua interlocução dialogal e principalmente em relação à sua discursividade polêmica. Ora, a polêmica de Hayek não é nem contra as ordens feudais ou Estados absolutistas, de origem teológica-política, nem contra a irrupção dos primeiros republicanismos democráticos. Ao contrário, se faz contra a tradição socialista, que pode e deve ser pensada como uma atualização crítica do republicanismo democrático para o período de hegemonia liberal e de desenvolvimento da ordem capitalista internacional; e contra um liberalismo composto pelas pressões históricas do republicanismo democrático, como se viu no item anterior. O adversário polêmico central do esforço de conceituação *hayekiano* é a tradição do republicanismo democrático, atualizada pelas tradições socialistas, feministas antirracistas e presente sincreticamente nas tradições do liberalismo social ou cívico.

Como diz Hayek (1985a, p.158), “[...] o conceito de liberdade que norteava os liberais do século XIX era, sob muitos aspectos, tão vago que não proporcionava uma orientação clara”. O que não deixa de ser verdade: o utilitarismo é uma ética consequencialista que

depende, em última instância, dos valores a partir dos quais se avaliam os resultados. Ou seja, é uma filosofia aberta à disputa das diferentes vontades, interesses e valores na história. Não constitui uma base segura de defesa dos valores de mercado, como quer Hayek.

Esta "clarificação" do conceito liberal de liberdade, no entanto, não é propriamente um retorno ao século XVIII de Adam Smith, ou ao XVII de John Locke. Se na linguagem do republicanismo democrático, a economia política aparece enquadrada por um conceito de liberdade que a vincula de forma geminada à igualdade, no liberalismo clássico é a política que aparece subordinada a uma linguagem da economia política ou ao direito de propriedade, vista com centralidade como fundamento do direito natural e alargado em seu significado. Mas há um *Homo Politicus*, mesmo que subordinado, aberto à construção de um Estado constitucional e com a institucionalidade referida aos proprietários. No conceito de Hayek, porém, o *Homo Politicus* é literalmente tragado na voragem da ontologia do mercado. De subordinado, passa a ter uma estrita funcionalidade à lógica do funcionamento otimizado, segundo critérios do lucro, do mercado. Não se trata mais, portanto, nem textualmente nem contextualmente do conceito de liberdade clássico do liberalismo. É um novo fundamento de legitimação da ordem capitalista que está nascendo.

Podemos decompor analiticamente esta ancoragem da liberdade a uma ontologia de mercado em cinco operações simultâneas, demonstrando o contraponto ao conceito republicano democrático de liberdade.

Primeiro, Hayek propõe cindir liberdade de liberdade política, ou seja, criar uma separação entre a noção de liberdade e de autogoverno, de soberania popular. Não há mais república democrática. Esta cisão é, de fato, não propriamente uma liberdade sem república, mas liberdade contra a república, já que ela pode ameaçar, pela "arbitrariedade" das decisões majoritárias, o cosmos mercantil. O efeito desta cisão é devastador para toda uma cultura do *demos*, que passa a estar sob suspeição e desconstrução. Hayek não a justifica ou, melhor

dizendo, ela é autojustificada, pois, antes, a liberdade já havia sido encaminhada à ontologia do mercantil.

Há nesta operação um chamado a uma trágica regressão histórica, o retorno a uma época do nascente liberalismo, onde não apenas não havia democracia, mas havia um liberalismo contra a democracia. Se a democracia, mais do que um fundamento de organização constitucional das instituições, é um fundamento da vida livre em comum, então o que se desorganiza aqui é um fundamento de civilização, da vida social em comum. O neoliberalismo propõe o "destronamento da política", uma política da antipolítica, ou seja, uma linguagem agressiva e uma razão imperativa contra tudo aquilo que a cultura da política enseja, das artes da expressão do conflito ao que é diverso, da negociação, do diálogo e da escuta, da composição de razões, mesmo da regulação do uso da força.

A segunda operação é um verdadeiro chamado à guerra dos mais fortes contra os mais fracos na ordem instituída do mercado, em um contexto de uma apologia da concorrência e da guerra de todos contra todos. Mais que apartada do valor da igualdade, a liberdade neoliberal exalta a desigualdade, que é própria da justiça comutativa do mercado: cada um deve receber o que dá ao mercado, seguindo não uma lógica de mérito de fora do mercado, mas precificada pelo próprio dinamismo do mercado e garantida pelo Estado. Pode-se ser, segundo esta lógica, mais livre em uma sociedade mais desigual, pois a liberdade já é o seu outro: a dominação.

Aqui também o ataque vai ao coração da linguagem do republicanismo democrático e ao seu universalismo de direitos. Todos os trabalhos históricos dos movimentos operários e trabalhistas, dos movimentos feministas, antirracistas e de descolonização estão sob mira. Esta operação do conceito neoliberal de liberdade convoca a um trabalho incessante de destruição dos Estados do Bem-Estar Social, de suas culturas, de suas estruturas, de suas políticas, de seus sujeitos, de seu sentido e horizonte. Se no liberalismo clássico havia uma linguagem de naturalização das desigualdades e de uma limitação classista da extensão da

igualdade de direitos, agora há uma linguagem contra a igualdade, disposta a fazer regredir patamares mínimos de contenção das desigualdades.

A terceira operação proposta por este novo conceito de liberdade é a da reinvenção de um patriarcado, de uma sociedade sob o domínio dos homens, para o século XXI. Se a noção de família não está no primeiro plano do argumento de Hayek, em sua lógica de extremar o individualismo pela contraposição ao coletivismo, ela é chamada quando o argumento rejeita legitimidade da tributação sobre a herança: ela é vista como um lócus de acumulação e transmissão do capital social (não apenas do capital estritamente mercantil), que não deve ser disperso, pois representa uma vantagem competitiva e criativa para o conjunto da sociedade. Mas, ao atacar pela raiz, as instituições e políticas públicas voltadas para a reprodução social, encaminhando estes serviços e cuidados ao âmbito doméstico e familiar, o neoliberalismo evidencia a sua face regressiva familista patriarcal.

A cultura patriarcal do neoliberalismo deve ser entendida como destruição do feminismo enquanto uma cultura política histórica de emancipação. Isto fica evidente quando a linguagem neoliberal fala eventualmente do "empoderamento" possível das mulheres em sua inserção no cosmos mercantil competitivo. O que se trata aí não é propriamente da libertação das mulheres, mas de sua inserção competitiva na sociedade patriarcal.

No seu conjunto, o neoliberalismo articula, ao menos, sete ataques ao feminismo enquanto tradição política libertária. O elogio da desigualdade, que naturaliza a hierarquia patriarcal; o ataque às esferas públicas, onde os direitos se constroem, e a ampliação do direito privado, onde prevalecem relações tradicionais e desiguais de gênero; a apologia do individualismo concorrencial, que ataca a raiz da sororidade das mulheres; a sua âncora nas tradições judaico-cristãs, que o torna permeável e afim ao tradicionalismo conservador dos costumes; a mercantilização das relações sociais, que conspira contra a humanização das mulheres através da sua autonomia; a apologia ao racismo e ao colonialismo, que ataca

frontalmente os direitos das mulheres negras e de origem colonial; enfim, a deterioração do mercado de trabalho, o desemprego e a precarização, que atingem diretamente os setores mais vulneráveis das classes trabalhadoras, onde estão as mulheres, principalmente as mulheres racializadas.

Uma quarta operação antirrepublicana deste novo conceito neoliberal de liberdade é o ataque ao que se chamou de cultura cívica, este entendimento de que a liberdade é um bem comum e intersubjetivamente vivido. Nesta concepção, a fraternidade é propriamente o sentimento da liberdade comum. Mas é exatamente este solo comum da liberdade, a cultura do republicanismo democrático, que é virulentamente atacada pela nova razão de mundo neoliberal.

Há aí três questões envolvidas. Em primeiro lugar, a oposição frontal e sem mediações entre individualismo e coletivismo. O republicanismo democrático, ao fundir cidadão/cidadã e vontade geral, reclama um indivíduo moralizado pelo seu *ethos* democrático e um corpo social formado no respeito às diferenças e as respectivas autonomias individuais. É esta dialética virtuosa que o neoliberalismo propõe romper, através de um individualismo extremado e de uma sociedade da apartação.

Em segundo lugar, o ataque aos motivos da fraternidade, da sororidade, da compaixão cristã e do solidarismo, tão típico da cultura dos oprimidos. Na linguagem neoliberal, o individualismo há de ser competitivo ou organizado em células competitivas entre si como expressão de uma vontade de poder e de riqueza na desigualdade. Os sentimentos do solidarismo são, então, engolidos pela linguagem dos “vitoriosos” e “dos fracassados”, como se a pragmática dos resultados calçasse a moralidade. O neoliberalismo cultiva, de um lado, a execração e o preconceito e, de outro lado, o ódio e o ressentimento.

Em terceiro lugar, se todo poder político é composto por consenso/coerção, como nos propõe Maquiavel, então a diminuição das formas e instituições do consenso e dos acordos

entre conflitos e até entre o que e contraditório dá lugar a um crescimento sem limites da violência, da coerção, da ameaça típicas de uma sociedade que tem que legitimar, de algum modo, apartações estruturais e estruturantes.

A quinta operação de ataque às culturas históricas do republicanismo democrático, resultante desta conceituação neoliberal da liberdade, é a legitimação de um reforço no plano internacional ao colonialismo e ao racismo nas relações internacionais. À medida em que esta tradição da liberdade neoliberal é assimilada ao centro do imperialismo anglo-saxão, à Inglaterra do século XIX e à tradição política expansionista dos EUA desde a sua origem, ela se torna um vetor de legitimação do domínio destas ordens internacionais contra os povos africanos, asiáticos, latino-americanos.

Hayek, em particular, reivindica, na historicização de seu conceito de liberdade, uma espécie de antropologia das civilizações vencedoras, reclamando um fundamento de seleção natural das civilizações vencedoras. Até mesmo uma consciência culposa e culpada dos crimes do colonialismo é invertida, na medida em que estas civilizações teriam se beneficiado do contato com as civilizações mais avançadas e garantidoras do progresso. Há, ainda, neste novo argumento de um antigo racismo, um ataque às tradições comunitaristas, a suas epistemologias e saberes, a suas culturas e direitos que devem capitular diante dos cosmos mercantil em expansão.

Retornando a uma crítica sintética, após estes cinco momentos analíticos, seria importante compreender que a concepção neoliberal de liberdade legitima um trabalho de destruição/criação das ordens constitucionais liberais democráticas do pós-Segunda Guerra, precisamente naquilo que incorporavam das pressões históricas democratizantes e de universalização de direitos. Ponderamos, então, que o que tem se chamado de "desdemocratização" é, na verdade, mais do que isso: é um processo de desrepublicanização

democrática, de solapamento das próprias bases do que esta tradição de teorias políticas chamou de república democrática.

Quadro I – Síntese dos conceitos de liberdade do republicanismo democrático e hayekiano

	Liberdade no republicanismo democrático	**Liberdade no neoliberalismo de Hayek**
Locus da liberdade	Inseparável da noção de cidade livre. Não há liberdade num Estado despótico ou dominado por outro.	Inseparável do mercado. Reforço do colonialismo nas relações entre Estados.
Fundamento de legitimidade	A soberania popular é fonte de legitimidade do governo.	O direito privado é fonte de legitimidade e limite do governo. A liberdade é separada da política. É o destronamento da política. É possível ser livre sob um governo despótico ou autoritário, desde que este não afete a ordem do mercado.
Relação com igualdade	Não admite desigualdades estruturais na dimensão social, de gênero e de raça	As desigualdades são naturalizadas. Não há justiça social. O que são justas são as regras do mercado e não os resultados.
Dimensão pública	É compartilhada intersubjetivamente e não como experiência individual atomizada	É individualizada e ser livre é estar no mercado concorrencial.

5. Neoliberalismo e construção de um novo regime de Estado liberal

Este novo conceito de liberdade neoliberal propõe, reivindica e legitima um novo regime liberal de Estado que seja, de forma consistente e coerente, inteiramente antirrepublicano-democrático. Isto é, que reorganize suas leis fundamentais, instituições e procedimentos em um viés antirrepublicano-democrático e não mais compondo com dimensões históricas desta tradição.

Este trabalho de destruição/construção de um novo regime liberal pelas políticas neoliberais tem exigido, em geral, mudanças constitucionais, ou mesmo revisão de jurisprudências constitucionais que organizam a formação, reprodução e regulação do poder político. Quando se fala em um novo regime de Estado liberal, está se referindo não apenas a certos paradigmas de governança, nem restritamente a adoção de certas políticas públicas, em especial no campo da economia, mas ao próprio princípio de legitimidade do Estado concebido como instituidor e regulador de toda as formas da vida social.

Este novo regime neoliberal de Estado serve a um novo regime de acumulação capitalista, diverso do *fordista* e daquele regulado pelo liberalismo de matriz *keynesiano*, e organicamente vinculado à financeirização. Por financeirização, entende-se o predomínio hegemônico entre as frações burguesas que sustentam o Estado liberal daquelas corporações cujo lucro se dá principalmente através da dinâmica financeira. Não apenas a política de Estado é orientada no sentido de maximizar e garantir estes lucros financeiros, mas todos os ramos da economia passam a orbitar e ser penetrados por esta dinâmica.

Não há nenhuma área da vida social – do núcleo duro da coerção do Estado ao modo de regulação das relações amorosas, da arrecadação dos tributos às políticas distributivas, da vida urbana aos modos de produção rural, das relações internacionais às relações de gênero, das políticas de comunicação e cultura ao funcionamento das grandes corporações – que não tenha sofrido transformações nesta época de domínio neoliberal.

Pode-se identificar três grandes áreas de mudanças políticas estruturais e estruturantes típicas deste novo regime neoliberal de Estado. A primeira delas se refere à busca incessante da neutralização do fundamento republicano democrático da soberania popular. Trata-se de retirar do âmbito das decisões majoritárias as principais decisões do Estado, constrangendo constitucionalmente os orçamentos públicos, submetendo os Estados nacionais a tratados e acordos internacionais vinculantes, cercando instituições com institucionalidades e procedimentos autárquicos, mercantilizando eleições e comunicações no sentido de minar o princípio igualitário do direito de voto e silenciar o direito de voz cidadão, construindo novos circuitos decisórios abertos aos lobbies empresarias e imunes aos controles democráticos.

Este esforço de minar e neutralizar o fundamento da soberania popular, já presente em ordens liberais com instituições e procedimentos contra-majoritários, como é a tradição política dominante estadunidense, alcança um novo patamar de profundidade e extensão. Em geral este processo de neutralização do fundamento da soberania popular tem sido

acompanhado por um processo de judicialização – possivelmente por sua maior hostilidade à democratização –, isto é, de concentração de poderes no judiciário em detrimento dos poderes legislativo e executivo, mais vulneráveis às lógicas e pressões majoritárias.

Este também tem sido um processo de concentração e centralização do poder político, que corresponde a uma redução estrutural das dimensões democráticas da negociação de interesses, de composição de valores, de institucionalização dos conflitos, de processamento das contradições presentes na ordem liberal democrática. O que afeta, de forma radical, a continuidade do processo de recepção e processamentos pelas ordens democráticas dos direitos protagonizados pelos movimentos sindicais de trabalhadores/as e pelos movimentos sociais.

O segundo grande território da mudança é o ataque aos fundamentos da economia do público e a extensão a todos os terrenos da vida social da lógica da privatização e da mercantilização. Os fundamentos econômico-sociais da economia do Bem-Estar e de sua reprodução – a lógica do pleno emprego, da formalização do trabalho, da institucionalização de seus direitos e da previdência social, da tributação progressiva, das políticas anticíclicas e, principalmente, do planejamento democrático – são atacadas na raiz. A própria noção de bem público – terra, água, floresta, parques, praias e rios – é submetida a dinâmicas de privatização e apropriação para lucro.

Ao identificar esta mudança do regime de Estado liberal se compreende que a política neoliberal cria a sua base econômico-social orgânica de reprodução. Isto é, corta-se toda noção de determinismo socioeconômico. Na medida do sucesso das políticas que minam a economia do público, os valores neoliberais parecem brotar e fazer sentido nas dinâmicas "espontâneas" da sociedade que foram, de fato, moldadas nesta direção.

Enfim, o terceiro grande campo de mudança promovido por este novo regime de Estado neoliberal é o próprio fundamento de civilização e do sentido da vida, da dinâmica

intersubjetiva da vida em comum e das próprias subjetividades de cada um. À mercantilização da vida social corresponde um vetor anti-humanista. O sentido instrumental das relações, o egoísmo e o narcisismo, a indiferença e a insensibilidade, criam em sua esteira todo um campo de adoecimentos, de paixões tristes, da depressão ao ressentimento, do culto da violência e do ódio.

Esta compreensão sintética e analítica do novo regime de Estado neoliberal deve fugir à tentação do tipo ideal. Deve, ao contrário, ser historicizada para o tempo político de cada Estado nacional, condicionado e sofrendo singularmente as conjunturas internacionais. Este processo de desrepublicanização democrática enfrenta os seus maiores obstáculos exatamente naqueles países que mais avançaram em suas culturas democráticas, de produção e universalização de direitos. Condicionado pelas disputas de valores e pela correlação de forças políticas, contido pelas forças sociais e culturais de resistência, instável pelo próprio caráter regressivo das mudanças, este processo de desrepublicanização democrática se relaciona dialeticamente com as mudanças, tensões e adaptações da própria tradição neoliberal.

Por sua vez, os países submetidos a experiências coloniais ou semicoloniais, da periferia e semiperiferia do mundo, que têm Estados nacionais apenas parcialmente soberanos em relação às dinâmicas de poder e dinheiros dos Estados capitalistas centrais, em particular os EUA, são pegos em sua temporalidade própria, descontínua e desigual de construção de suas repúblicas democráticas. A política neoliberal inscreve-se, neste contexto descontinuo e desigual, disputando não apenas o tempo e a extensão da republicanização, mas a sua própria direção.

CAPÍTULO 2 – A GÊNESE DO NEOLIBERALISMO BRASILEIRO: ATUALIZAÇÃO DO LIBERALISMO CONSERVADOR ENTRE 1946 E 1964

Vimos no primeiro capítulo que a tensão que marca a relação da democracia com o neoliberalismo pode ser mais bem compreendida quando se identifica o combate neoliberal aos fundamentos republicano-democráticos assimilados nas teorias e regimes chamados liberais democráticos. A hipótese geral que nos orienta é a de que, se nos regimes liberal-democráticos o domínio neoliberal significou um nítido processo de erosão democrática, nos países periféricos ou semiperiféricos, como o Brasil, o neoliberalismo atuou como obstáculo à republicanização democrática, reforçando as tendências liberais conservadoras que historicamente bloquearam a democratização.

Neste e nos próximos capítulos buscaremos organizar uma narrativa de formação da *práxis antirrepublicana-democrática* do neoliberalismo brasileiro, da sua gênese e dos modos como o neoliberalismo foi ao centro da vida política nacional e tornou-se orgânico do capitalismo brasileiro. Neste capítulo consideramos o período da gênese do neoliberalismo no Brasil, procurando situá-la no contexto de predomínio do nacional-desenvolvimentismo e evidenciar os aspectos centrais da *práxis* neoliberal.

Há uma ampla bibliografia que, convencionalmente, reconhece o domínio da política neoliberal no Brasil desde a década de 1990, quando o país teria sido incorporado à onda neoliberal que já prevalecia nos EUA e Reino Unido, após ser violentamente adotada no Chile, e se impunha aos países periféricos a partir do chamado Consenso de Washington. No entanto, a hipótese a ser discutida nesse capítulo é que a presença da política neoliberal no Brasil é mais antiga, sendo contemporânea aos estágios iniciais do desenvolvimento da rede transnacional neoliberal, que data da década de 1940. Ao mesmo tempo, em função da particular tibieza do liberalismo democrático brasileiro, argumentaremos que os neoliberais

protagonizam, precocemente e ainda não de forma dominante, intervenções no Estado brasileiro no período de 1946 a 1964.

O capítulo está dividido em duas seções. Na primeira, faremos um breve diálogo com autores que contribuem para situar o período de gênese do neoliberalismo brasileiro e procuraremos identificar as convergências e divergências dos neoliberais com a corrente dominante do liberalismo brasileiro, representada na União Democrática Nacional (UDN). Na segunda, concentraremos a atenção no modo como a *práxis* neoliberal se desenvolve no Estado, no período entre 1946 e 1964, iniciando um processo de neoliberalização do liberalismo brasileiro, isto é, de passagem do neoliberalismo ao centro da tradição liberal.

1. Atualização do liberalismo conservador no debate público

1.1. Atores e ideias neoliberais na oposição ao nacional-desenvolvimentismo

Para situar o momento de gênese do neoliberalismo brasileiro, um primeiro diálogo é com o cientista político Christian Lynch. Suas pesquisas no campo do pensamento político e social brasileiro são importante referência na área. Recentemente, Lynch (2019) ofereceu uma sistematização, nos limites de um artigo, da "teoria e prática do neoliberalismo brasileiro" no qual situa numa mesma corrente ideológica atores políticos do século XXI, como Paulo Guedes (ex-Ministro da Economia do Governo de Jair Bolsonaro), e do século XIX, como Campos Sales (ex-Presidente da República entre 1898-1902). Uma longa continuidade explicaria a ideia de "nada novo sob o sol" que intitula o artigo.

Nessa longa continuidade, Lynch traz ainda autores como João Alberto Sales (1857-1904), divulgador de Hebert Spencer no Brasil; Joaquim Murtinho (1848-1911), banqueiro e Ministro da Fazenda de Campos Sales (1898-1902); Eugenio Gudin (1886-1986), fundador do primeiro curso de Economia no país e Ministro da Fazenda do governo Café Filho (1954-

1955); Henrique Orciuoli (1896-?), jurista e escritor; Roberto Campos (1917-2001), Ministro do Planejamento do governo Castelo Branco (1964-1967).

Lynch identifica a presença de ideias-força e conceitos estruturantes dos discursos desses autores que os situaria numa mesma ideologia neoliberal existente no Brasil desde as décadas finais do século XIX, e os diferenciaria de outros liberais como Rui Barbosa (1849-1923), Joaquim Nabuco (1849-1910), Afonso Arinos (1905-1990), Carlos Lacerda (1914-1977) e Fernando Henrique Cardoso (1931). De modo geral, Lynch assume que o neoliberalismo pode ser entendido formalmente como uma corrente hibrida entre liberalismo e conservadorismo, que tem Hebert Spencer como seu primeiro formulador e começa a ser renovada por von Mises e Hayek após a Primeira Guerra Mundial.

Mas, ao mesmo tempo, ele já marca uma diferença em relação à tradição do liberalismo: o neoliberalismo seria um "libertarianismo econômico". Diferentemente da marca política do liberalismo, o neoliberalismo elevaria o mercado à condição de organizador da vida social. Esses autores identificados por Lynch partilhariam dessa concepção. Ele sistematiza algumas das afinidades entre esses autores que eram – é bom frisar – agentes políticos relevantes e que, nesse sentido, buscavam moldar o Estado de acordo com as suas perspectivas.

Em todos eles, com ênfases diferentes, poderiam ser encontradas noções de que a civilização é um desenvolvimento espontâneo das leis de mercado, de que a comunidade internacional é uma ordem de mercado mundial, de que a liberdade econômica é o princípio organizador do mundo político, do empresariado como agente do progresso social. Entre eles seria comum ainda identificar no socialismo, na burocracia, no nacionalismo industrialista, nos intelectuais, os inimigos da sociedade capitalista. E, enfim, haveria ideias afins sobre um programa político voltado para a construção de um mercado competitivo, para a restauração moral segundo padrões aristocráticos, para o autoritarismo político.

A formulação de Lynch é um exercício bastante rico e que capta bem o que existe de continuidade discursiva entre esses autores. Achamos, todavia, mais acurado apreender as afinidades entre eles a partir da ideia de que participam de uma matriz conservadora do liberalismo brasileiro, mas não propriamente neoliberal. Entendido desse modo, não se perdem as convergências e se reforça o elo conservador que liga esses liberais brasileiros do final do século XIX e do século XX. Ao mesmo tempo, evita-se considerá-las de modo anacrônico.

Seguindo o esquema analítico dos sistemas históricos da tradição liberal proposto por Roberto Rodrigues Guerra (1998), o neoliberalismo seria uma corrente contemporânea de uma matriz conservadora da tradição liberal, que começa a se formar no contexto europeu da segunda metade do século XIX (GUERRA, 1998) como reação à força das tradições republicanas e socialistas. Essa matriz conservadora assume uma linguagem política legitimadora de regimes de desigualdade, colonialismo e escravidão, reivindicando para si a tradição liberal e denunciando os desvios provocados por uma matriz liberal-social ou progressista. Em relação à democracia, a matriz conservadora adota uma perspectiva elitista e adversativa ao princípio da soberania popular.

Enquanto a matriz conservadora teria Herbert Spencer como um de seus célebres formuladores, a progressista seria mais identificada com o pensamento de John Stuart Mill. No século XX, como uma das correntes contemporâneas dessa matriz conservadora[12], os neoliberais assumiriam algumas das premissas de Spencer, revitalizando sobretudo sua perspectiva evolucionista sobre a concorrência como princípio do progresso humano e as implicações para o desenvolvimento das sociedades mercantis, e atualizariam o confronto

[12] O liberalismo conservador contemporâneo se dividiria em três correntes: neoliberalismo, neoconservadorismo e libertarianismo. Cada uma dessas correntes seria sistemas históricos que compartilham os conceitos fundamentais da linguagem política liberal, mas os articulam de modo específico dando ênfases distintas a determinadas proposições relativas à liberdade, à igualdade, à propriedade, ao Estado e à democracia (GUERRA, DATA).

com o progressismo liberal (DARDOT; LAVAL, 2016). Mas, como uma corrente que se forma após a Primeira Guerra Mundial e a grande crise econômica e civilizatória do capitalismo liberal, o neoliberalismo emerge com muitas tensões e até mesmo recusando a naturalização da ordem mercantil, como ainda concebe Spencer e, segundo o próprio Lynch (2019), alguns dos autores da virada do século XIX para o XX.

Além disso, Lynch (2019) não considerou muitas pesquisas existentes atualmente que fazem um documentado trabalho historiográfico para registrar com mais precisão o surgimento do neoliberalismo enquanto uma corrente política. Segundo essas pesquisas[13], isso ocorre a partir dos anos 1930 e com mais identidade a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Datar esse momento possui uma margem de arbitrariedade, mas tem se justificado em função das significativas mudanças de época e de novas questões políticas que não se colocavam aos liberais conservadores de finais do século XIX e que passam a ser enfrentadas pelos neoliberais, ainda que eles reivindiquem a continuidade da representação autêntica da doutrina liberal.

Conscientes do risco de subordinar a história política do neoliberalismo brasileiro às dinâmicas do Norte global, não nos parece, contudo, correto concebê-lo antes mesmo que se formem os circuitos internacionais de pensamento coletivo neoliberal. Para reduzir o risco etnocêntrico, o melhor caminho talvez seja o de enxergar a trajetória própria de formação do neoliberalismo brasileiro, nas suas particularidades e nas suas conexões com o movimento transnacional, e no modo como lidou com as questões políticas que prevaleceram no país a partir dos anos 1930 e 1940.

Para tanto, passamos a interagir com o modo como Ricardo Bielchowsky (2004) trata o surgimento de uma corrente neoliberal em seus trabalhos sobre o pensamento econômico

[13] Podem ser destacados os trabalhos a respeito do Colóquio Walter Lippmann (FOUCAULT, 2008; ROUGIER, DATA) e da fundação da Sociedade Mónt-Pelèrin (MIROWSKY, PLEWHE, 2009), além de outros já citados na introdução dessa tese.

brasileiro no ciclo desenvolvimentista. Para o autor, o problema político que organiza os campos em disputa a partir da década de 1930 é o do desenvolvimento do país. Bielchowsky e Carlos Mussi (2005, p.04) argumentam que "o 'desenvolvimentismo' foi a ideologia de transformação da sociedade brasileira" e em torno ao seu postulado geral – industrialização integral planejada pelo Estado para superar o subdesenvolvimento – se formaram cinco correntes de pensamento econômico.

Três dessas correntes seriam variantes do desenvolvimentismo: do setor privado; não nacionalista do setor público; nacionalista do setor público. Uma delas seria a corrente socialista e a outra seria a corrente neoliberal. De acordo com os autores, o "ciclo ideológico do desenvolvimentismo" foi marcado por um período de nascimento (1930-45), de amadurecimento (1945-55), de auge (1955-60) e de crise (1960-64). Durante esses períodos o protagonismo coube à corrente nacionalista tendo como adversária principal a corrente neoliberal.

A corrente neoliberal tinha como referência Eugenio Gudin (1886-1986), o mais destacado deles; Daniel de Carvalho (1887-1966), Octavio Gouveia de Bulhões (1906-1990), Denio Nogueira (1920-1997), Alexandre Kafka (1917-2007). Bielchowski e Mussi identificam esta corrente como "neoliberal" a partir de suas posições em três aspectos fundamentais:

> i) Eram partidários da redução da intervenção do Estado na economia brasileira, opositores à estatização da economia e defensores da atração de capitais estrangeiros à infra-estrutura; ii) Priorizavam políticas de equilíbrio monetário e fiscal, mesmo em circunstancias de relativa estabilidade macroeconômica; iii) Não propunham medidas de apoio ao projeto de industrialização, e muitos eram partidários da idéia da 'vocação agrária' brasileira (BIELCHOWSKI; MUSSI, 2005, p.13).

Em outro lugar, Bielchowsky (2001, p.91) argumenta também que o "neoliberalismo econômico" mantinha a defesa do sistema de mercado no cerne das suas preocupações

políticas e teóricas. Mas, como novidade, trazia uma atualização em relação aos representantes anteriores da tradição liberal brasileira que era uma atenção à questão de como as imperfeições do mercado afetavam economias subdesenvolvidas como a brasileira. É notável, por exemplo, que seja numa Conferência da *Sociedade Mónt-Pèlerin*, realizada em Princeton, 1958, focada no tema do subdesenvolvimento, que Eugenio Gudin tenha levado uma posição de que as instituições governamentais poderiam intervir na equação baixo crédito *versus* alto risco no setor agrícola (PLEWHE, 2009, p. 261).

Essas posições aproximavam a corrente neoliberal da corrente não nacionalista. Para Bielchowsky e Mussi (2005), essa última defendia prioritariamente o uso de capital estrangeiro em projetos industriais, admitia a intervenção estatal apenas em último caso e em geral de forma setorial, inclinava-se mais para programas de austeridade monetária e fiscal. Com efeito, a propósito da conferência de Hayek na Universidade de Brasília em 1981, Vamireh Chacon afirmaria que essa visita contribui para "[...] melhor situar uma linha do pensamento e da ação na economia brasileira: aquela representada pelo patriarca Eugênio Gudin e prosseguida por Octávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos e outros, a linha que se convencionou chamar de monetarista" (CHACON, 1981, p.05).

A inclusão significativa nesse relato de Chacon é a de Roberto Campos, que era, para Bielchowsky e Mussi (2005), no período prévio a 1964, um dos principais representantes da corrente não-nacionalista, ao lado de figuras como Horácio Lafer (1900-1965), Valentim Bouças (1891-1964), Ary Torres (1900-?) e Glycon de Paiva (1902-1993). Para eles, Campos já estava mais à direita, ou seja, mais próximo dos neoliberais. No governo de Castello Branco, primeiro da ditadura militar, Campos e Gouveia de Bulhões comandariam o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda, respectivamente. A questão que imediatamente se coloca, então, é a razão da diferenciação entre essas correntes.

A esquematização feita por Bielchowsky leva em consideração que no período pré-1960, haveria um maior consenso entre as correntes desenvolvimentistas sobre a necessidade de estabelecer um capitalismo industrial no Brasil a partir do planejamento da economia e do estabelecimento de certas formas de intervenção estatal. Isto é, haveria mais identidade com o postulado geral do desenvolvimentismo. Mas a partir dos anos 1960, as correntes passariam a se dividir não mais a partir da noção do desenvolvimento, mas como conservadoras, reformistas e revolucionárias. A questão da industrialização e do planejamento, que antes afastavam as correntes neoliberal e não nacionalista, já não eram tão relevantes mais. Assumia centralidade o problema da estabilização monetária e da defesa do capital estrangeiro.

Comentando o lugar de Roberto Campos segundo esse esquema de Bielschowsky, Jorge Chalub (2015, p.151) entende que se, ao contrário de uma doutrina econômica, consideramos o liberalismo uma visão de mundo, "[...] o autor dos anos 1940 e da primeira metade dos anos 1950 já é, mesmo antes das transformações na conjuntura e em seu pensamento, um liberal, assim como outros protagonistas do desenvolvimentismo 'não-nacionalista'". No mesmo sentido, embora ainda de um ponto de vista economicista, se a divisão considerada for aquela entre monetaristas e estruturalistas, como está presente na caracterização feita por Chacon (1981), pode-se considerar que a identidade entre esses intelectuais era suficiente para tratá-los em conjunto.

Partindo dos próprios relatos de Eugênio Gudin e de Roberto Campos podemos seguramente considerar que entre eles havia mais afinidade e uma sólida atuação comum, ainda que eles (principalmente Campos) reconheçam terem divergido em determinadas situações (GUDIN, 1978; CAMPOS, 1994). Em seu livro de memórias, Campos (1994, p.1283) dirá que "[...] na minha juventude e nos anos maduros os economistas com quem mais convivi foram Eugênio Gudin, o pioneiro e o mais sábio; Octávio Gouveia de Bulhões, o

mais criativo; Mário Henrique Simonsen, o de melhor instrumentação técnica; e Antônio Delfim Netto, o de maior intuição politica".

Podemos, então, situar esse grupo de intelectuais, sob a liderança de Gudin e Campos, como o ponto de partida da formação da corrente neoliberal brasileira. Se a contribuição de Lynch nos ajuda a enxergar as continuidades da tradição liberal-conservadora à qual se filiam esses neoliberais brasileiros, Bielschowsky, ao demarcar os problemas político-econômicos da época, ajuda-nos a perceber as diferenças que particularizam a corrente neoliberal no interior dessa tradição e contextualizam o seu surgimento no Brasil.

Para os propósitos dessa tese, contudo, o grande limite da formulação de Bielschoswky é o estreitamento da compreensão do neoliberalismo no debate das ideias econômicas, arriscando-se a desconsiderar a sua vocação propriamente política. Havia efetivamente uma centralidade maior do discurso econômico na corrente neoliberal, mas que não pode restringir esses intelectuais a uma corrente de pensamento econômico. A compreensão mesma de que as questões do subdesenvolvimento, da industrialização, da formação do capitalismo brasileiro, compunham parte dos problemas políticos fundamentais do período, evidencia que o tratamento dessas questões pela via do discurso econômico não excluía o sentido político das proposições. Antes pelo contrário, o discurso econômico era mobilizado como elemento de defesa e legitimação de uma determinada política tecnocrática e autoritária na direção do Estado Brasileiro (SILVA, 1998).

Consideramos, portanto, que a *práxis* desses neoliberais no período do ciclo desenvolvimentista já apontava um caráter político. Nesse período, os neoliberais participavam do debate público nacional e interagiam com o movimento internacional do pensamento coletivo neoliberal[14], mas não constituíam ainda uma força política própria. O

[14] Mirowsky e Plewhe (2009) utilizam essa noção de pensamento coletivo para caracterizar o movimento intelectual internacional do neoliberalismo que era "sediado" na *Sociedade Mónt*-Pèlerin.

partido do liberalismo conservador brasileiro era a UDN e era com ele que os neoliberais se alinhavam politicamente.

1.2. UDN: partido do liberalismo conservador brasileiro

No período de 1945 a 1964 o principal partido do liberalismo brasileiro foi a União Democrática Nacional (UDN). Nascida como uma frente de oposição antigetulista, a UDN abrigou no seu primeiro ano uma coalizão de grupos políticos em torno da campanha presidencial do Brigadeiro Eduardo Gomes. Conforme Lilia M. Schwarcz e Heloisa M. Starling (2015, p.392) participavam dessa frente

> [...] o que havia sobrado das elites regionais, a fina flor dos homens de negócios, industriais e cafeicultores de São Paulo, o establishment das camadas médias urbanas, antigos aliados de 1930 e do Estado Novo que foram afastados ou se afastaram voluntariamente de Vargas, além dos socialistas democráticos e dos dissidentes do Partido Comunista.

Essa frente de oposição se dedicou a apressar a queda de Getúlio e a suprimir o seu regime. A campanha do Brigadeiro foi mesmo um amplo movimento da sociedade, centrado nas camadas médias e altas e excluídos setores populares dos trabalhadores (BENEVIDES, 1981, p.33). Mas com a derrota eleitoral, a coalizão começou a se desfazer logo na sequência. Primeiro, com os comunistas que já em 1946 se retiraram e depois, em 1947, com os socialistas democráticos que formaram o Partido Socialista Brasileiro (PSB). Prevaleceu a partir de então a hegemonia dos liberais-conservadores.

É interessante ressaltar que apesar de muito breve, a presença da esquerda democrática marcou o programa inicial da UDN e o que foi apresentado para a Assembleia Constituinte de 1946. Nesse programa constavam temas classistas como “autonomia sindical; direito de greve e pluralismo sindical; participação dos trabalhadores nos lucros das empresas”, além da reivindicação de direitos sociais como “ensino público gratuito, previdência social,

fracionamento das propriedades rurais não devidamente aproveitadas, etc." (idem, p. 53). Essas questões combinavam-se com a defesa "[...] de uma certa intervenção do Estado no campo econômico (...) e igualdade de tratamento ao capital estrangeiro" (idem, ibdem).

O programa se manteve praticamente inalterado até início dos anos 1950, embora a maior parte dele nunca tenha representado um compromisso real dos grupos hegemônicos da UDN, que sempre estiveram mais interessados na oposição à política getulista do que em suprimir o Estado Novo e democratizar o país. No período democrático, a política getulista se identificava com uma plataforma nacional-desenvolvimentista, de intervenção industrializante, garantia de pleno emprego, crescimento econômico, combate a carestia e independência econômica do país (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p.400). A ausência de compromisso real com as questões sociais, nacionais e democráticas do país incapacitava a UDN a enfrentar e vencer eleitoralmente a política getulista e o consenso nacional-desenvolvimentista da época.

De fato, o partido não poderia assumir o compromisso, pois isso implicava um conflito com os interesses históricos que a UDN representava, das oligarquias tradicionais ao capital estrangeiro. No "Manifesto dos Mineiros", documento fundamental dos liberais que viriam a formar e dirigir a UDN, até se chega a criticar a imaginação liberal clássica, assumida no plano econômico como um "liberalismo passivo", mas "[...] não há menção alguma às questões cruciais que uma nova democracia teria que enfrentar: o problema do trabalho, a ampliação na participação política dos setores populares e a liberdade sindical" (BENEVIDES, 1981, p.36).

Mas as seguidas derrotas eleitorais da UDN acabaram por fortalecer o elitismo presente nas suas várias correntes internas e acentuaram as tendências golpistas. É importante ter em conta que o golpismo da UDN não foi um mero efeito colateral das derrotas eleitorais e uma solução oportunista para a conclusão de que não conquistariam o apoio popular

majoritário para o seu programa. Para Maria Victoria Benevides (1981, p.247 e ss.), a herança liberal da UDN já revelava claramente a distinção entre liberalismo e democracia, era um liberalismo pré-democrático, oligárquico e elitista. O próprio Afonso Arinos, um dos principais líderes da UDN, explica que o antidemocratismo aninhado no partido se manifestava em duas correntes: uma dos que detestavam a herança varguista por motivos políticos e outra por reacionarismo econômico e hostilidade ao progresso social (ARINOS, 1975, p.110 apud BENEVIDES, 1981, p.250).

A hegemonia liberal-conservadora que rapidamente prevaleceu na UDN marcou a trajetória do partido e do próprio liberalismo brasileiro. Em sua tese de doutorado, Jorge Chalub (2015) explora em profundidade as características do liberalismo da UDN, que seria melhor entendido no plural, isto é, como diversidade de liberalismos refletindo correntes políticas internas. Dentre aquelas que teriam impactado a identidade pública da UDN havia, de um lado, o "liberalismo dos bacharéis" e, de outro lado, o "liberalismo lacerdista".

Os bacharéis fundamentavam sua política liberal na centralidade que o direito e a lei ocupavam na organização da sociedade. A reivindicação do discurso jurídico os ligava a uma longa tradição liberal brasileira, mas eles buscavam se diferenciar dos chamados juristas quanto à sua posição em relação à lei. Enquanto esses estavam detidos nas abstrações filosóficas, os bacharéis se consideravam ligados à ação política. Dentre eles, uma ala formada predominantemente por políticos mineiros se destacava por assumir posições que reivindicavam uma tradicional ação virtuosa das elites liberais, embora não fosse necessariamente reacionária. Outra ala assumia posições menos aristocráticas e humanistas, sendo entendidos como liberais modernizantes (CHALUB, 2015).

O liberalismo lacerdista seria, por sua vez, orientado pelos resultados efetivos e esperados da ação performática da sua principal liderança, Carlos Lacerda (1914-1977). Compartilhando uma visão elitista e antipopular, o liberalismo dos lacerdistas seria

fundamentalmente mobilizado para a crítica do poder, encarnado na figura de Getúlio Vargas. Sintonizada como o contexto de Guerra Fria, o liberalismo lacerdista funcionava como instrumental teórico e político de oposição ao totalitarismo, ao comunismo e ao fascismo que, no Brasil, estavam todos amalgamadas no getulismo. Desprezando regras e procedimentos institucionais sempre que os resultados eleitorais estavam em divergência com suas posições, Lacerda fundamentava a luta contra o regime como uma luta liberal.

Os dois grupos estavam de acordo quanto à ideia de uma crise nacional engendrada pelo getulismo, mas as suas soluções políticas divergiam. Nessas divergências, que combinavam diferentes perspectivas sobre o lugar da tradição política brasileira na recuperação do país, sobre a democracia e sobre a ação política, a UDN acabou construindo uma trajetória política que representou o conjunto de liberais, conservadores e adversários do nacional-desenvolvimentismo. Mas, para as finalidades dessa tese, veremos que essa trajetória nem sempre coincidiu com as posições dos neoliberais.

1.3. Neoliberalismo e os limites políticos da UDN

A linguagem dominante do liberalismo brasileiro nos anos 1945 a 1964 e politicamente organizada na UDN era conservadora e, por essa razão, bastante afim à visão de mundo neoliberal. Mas essas afinidades concorriam com uma diferença epistemológica, teórica e política fundamental que começava a destacar a corrente neoliberal no interior da tradição liberal, que era aquilo que Hayek definia como destronamento da política (HAYEK, 1985c).

Isto é, na visão neoliberal não era a ordem política e sim a ordem do mercado que constituía a sociedade. Seria preciso pôr fim ao reino da política para que o mercado pudesse reinar e corrigir os desvios voluntaristas do planejamento e totalitários dos coletivismos.

Evidentemente, essa formulação condensa um objetivo político geral que os neoliberais perseguiram de diferentes maneiras, sempre atentos às condições concretas e aproveitando (e criando) as janelas históricas.

Como veremos, essa visão era compartilhada pelos neoliberais brasileiros e isso torna possível a interpretação, para esse período de gênese, de que eles se distinguiam dos demais liberais conservadores então hegemônicos na UDN. Essa interpretação é analítica e não anula, como trataremos na sequência do capítulo, a compreensão da fluidez e sobreposições da ação política nas contingências históricas.

Ao apresentar o liberalismo dos bacharéis, Chalub (2015, p.48-49) afirma que o conceito de mercado ocupava um papel subalterno no liberalismo brasileiro até 1964 e, em seu lugar, o direito era visto como o instrumento pelo qual se poderia constituir uma ordem capitalista competitiva no país. O Estado, liderado por aqueles que melhor utilizavam o direito – os bacharéis -, teria então um papel reformador e civilizatório. Seria a ação disciplinadora do Estado sobre as forças sociais emergentes que constituíram o capitalismo brasileiro. Assim, "[...] o liberalismo dos bacharéis defende uma visão politizada da economia, [...] um capitalismo politicamente orientado (CHALUB, 2015, p.50).

Numa passagem recuperada por Chalub, Milton Campos, que era um dos líderes mais destacados da ala dos bacharéis, poderia ser lido hoje como antineoliberal. Assim ele diz: "[...] porque não será republicano considerarmos a Pátria uma sociedade anônima, o governo uma gerência, a política um negócio e a imprensa uma empresa. Pátria, governo, política e imprensa são aspectos da vida pública, e a vida pública não amealha recompensas nem capitaliza os juros da sua benemerência" (CAMPOS, 1972, p.110 apud CHALUB, 2015, p.51). Outro líder bacharel, Afonso Arinos, justificaria a intervenção estatal como inevitável e indispensável porque seriam necessárias garantias mínimas de igualdade para assegurar a liberdade (FRANCO, 1965, p.190 apud CHALUB, 2015, p.138). Na linguagem política de

Campos e Arinos, portanto, a defesa da liberdade aparecia vinculada à experiência pública da política e associada a certos graus de igualdade.

Lacerda também nutria grande desconfiança com relação aos discursos que fundamentam as ações políticas a partir da Economia (CHALUB, 2015, p.102). Com uma trajetória política iniciada no Partido Comunista, com o qual rompeu e passou a lutar visceralmente, Lacerda criticava essa abordagem como influência vulgar do marxismo que subordinaria tudo a uma infraestrutura econômica. Na sua linguagem política "[...] o grande meio de organização do mundo não era a Economia, mas a Política" (idem, ibidem). A própria referência que tinha dos Estados Unidos não era associada ao capitalismo como modelo econômico, mas aos valores e ideais de civilização ocidental e cristã.

Há uma distância entre esses liberalismos dominantes na UDN e a linguagem política do neoliberalismo. Os neoliberais reconheciam na UDN a defesa de um programa econômico liberal, dos interesses do capital estrangeiro no Brasil e o alinhamento à política internacional dos EUA, mas isso não significou que o partido expressasse uma visão de mundo neoliberal.

Não sendo orgânica, a relação dos neoliberais com a UDN foi de alinhamento político na maior parte do tempo no período de 1946 a 1964, mas também de tensões importantes em temas cruciais. De acordo com Chalub (2015, p.131), "Gudin era extremamente vinculado à UDN no cenário político [...] [estando] no mais das vezes, próximo de grandes posições políticas dos udenistas, como a defesa da derrubada, na lei ou na marra, dos presidentes eleitos Getúlio Vargas, em 1954, e João Goulart, em 1964".

Enfatizando o alinhamento, Maria Victoria Benevides afirma que no período do governo democrático de Getúlio a oposição liderada pela UDN defendia um "[...] modelo 'neo-liberal', no qual predominavam definições conservadoras sobre a questão operária e privatistas sobre a questão da fórmula para o desenvolvimento" (BENEVIDES, 1981, p.85). Nas atas encontradas no arquivo da UDN, Benevides nota que "[...] em 1947 a comissão

executiva do Diretório Nacional solicitara a assessoria dos economistas Otavio Gouveia de Bulhões e Eugenio Gudin" (idem, p. 204). Em 1951 também foram convocados pela bancada do partido para aconselhamentos econômicos (CHALUB, 2015, p.131).

No governo Café Filho (1954-1955), a UDN deu sustentação à política econômica liderada por Eugenio Gudin (Ministério da Fazenda), Otávio Gouveia de Bulhões (Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC)[15] e Clemente Mariani (Banco do Brasil). Dos três, apenas Mariani era um quadro do partido. O partido foi favorável a principal medida adotada pela SUMOC, a Instrução 113, que facilitava a entrada de capital estrangeiro no país e viria a ser fundamental para o "Plano de Metas" de JK poucos anos depois.

Mas para a UDN, como se viu, o que determinava a ação do partido era a política e seus liberalismos não contraditavam com opções que recorressem ao planejamento e à intervenção estatal. As tensões e divergências surgiam, portanto, em temas cruciais e pelo modo como a UDN lidou com o auge do consenso desenvolvimentista nos anos 1950. A questão do monopólio do petróleo foi, sem dúvidas, a mais emblemática para se compreender a práxis da UDN.

A questão do petróleo revelava embates no campo da ação do Estado, da participação popular, do papel dos militares e do capital estrangeiro. Pode-se dizer que a UDN não tinha questão fechada sobre o tema[16]. Mas a primeira posição pública da UDN na questão do petróleo era favorável à participação do capital privado, nacional e estrangeiro. Foi um dos seus líderes históricos, Odilon Braga, que presidiu a comissão responsável por formular o "Estatuto do Petróleo", durante o governo Dutra (1946-1951). Essa posição reclamava um certo cosmopolitismo alinhado aos EUA, em oposição ao nacionalismo.

[15] A SUMOC foi o órgão que antecedeu ao Banco Central.
[16] Aliás, a única vez que o partido fechou questão sobre um tema econômico foi no governo Castello Branco na posição pela revogação da Lei de Remessas de Lucros (BENEVIDES, 1981, p.128)

Acontece que em 1952, já num contexto diferente criado pela campanha "O Petróleo é Nosso" e na oposição ao governo democrático de Getúlio, a UDN resolveu assumir posição diversa. Aproveitando-se do fato de que Getúlio enviara ao Congresso um projeto de lei moderado que não garantia o monopólio, Bilac Pinto, líder da UDN e representante dos bacharéis modernizantes (CHALUB, 2015), apresentou um substitutivo francamente nacionalista e assegurando o monopólio estatal. Politicamente, a UDN pretendia disputar o movimento popular com Getúlio, mas não deixou de causar espanto e fortes críticas dos setores antinacionalistas historicamente alinhados ao partido[17].

Benevides (1981, p.200) argumenta que "[...] o apoio decisivo da UDN para a instituição do monopólio estatal do petróleo revela, de forma exemplar, as ambiguidades e contradições no apregoado liberalismo do partido". Em contraposição, Chalub (2015, p.167 e ss.) defende uma interpretação mais política de que a direção "estadista" que os udenistas deram à questão não era inédita e encontrava fundamento no liberalismo dos bacharéis e na política de "união nacional" que o partido por vezes defendia como estratégia para evitar a radicalização popular e se apresentar como alternativa de poder. Além disso, a posição

> [...] aproximava a UDN dos oficiais e das altas patentes militares [...] que não obstante a resistência de alguns segmentos relevantes, eram majoritariamente favoráveis ao controle integral do petróleo pelo Estado, por razões de segurança nacional, e não viam essa medida como contraditória com outras posições antinacionalistas (CHALUB, 2015, p.168-169)

Se a leitura política da conjuntura estava certamente presente condicionando a ação, isso não quer dizer que a posição assumida pela UDN sob a liderança dos bacharéis seria contrária às premissas liberais que defendiam, coerente com a precedência da política sobre a economia. Nessa linha, não eram contrários a intervenção do Estado na economia; embora

[17] Segundo Roberto Campos (1994, p.198), "[...] coube à UDN contribuir para transformar o projeto num documento nacionalista e monopolista. Não se sabe até hoje a motivação precisa do partido; se apenas pretendia complicar a vida de Vargas, tornando a iniciativa arriscada ou inviável, ou se obedecia a um instinto de preconceituoso nacionalismo".

fossem defensores da participação do capital estrangeiro, defendiam a sua submissão ao comando político; reconheciam o papel da expertise técnica dos economistas, mas não deixavam que a política econômica se tornasse tecnocrática (idem, p.173).

Algumas dessas características exibiam diferenças fundamentais da *práxis* da UDN em relação ao que defendiam os neoliberais. Tendo sido o partido do liberalismo-conservador nos anos 1945 a 1965 (quando se extinguiu), a UDN certamente foi o partido que mais se alinhou aos interesses e a uma visão geral sobre o capitalismo brasileiro compartilhada pelos neoliberais. Não se pode dizer, contudo, que tenha sido o partido do neoliberalismo brasileiro. Na fase de formação dos neoliberais, as formas predominantes da sua ação política secundarizaram a organização partidária. Passaremos a explorá-las.

2. O processo de neoliberalização do liberalismo brasileiro I: desenvolvimento da *práxis* antirrepublicana-democrática dos neoliberais

2.1. Tecnocracia contra a soberania popular: fundamento político de um Estado neoliberal

Foi como "economistas dirigentes" (LOUREIRO, 1997)[18] e não como dirigentes partidários ou lideranças eleitorais que os neoliberais passaram a exercer um papel muito ativo no Estado brasileiro e a figurarem como atores políticos relevantes. Eles se situavam como vanguarda de economistas que ganhavam espaço à medida que o discurso econômico se tornava a linguagem preferencial do período político do país dominado pelas questões do desenvolvimento.

[18] Maria Rita Loureiro (1997) traz essa noção para definir os economistas que se tornaram agentes públicos com grande poder decisório na área econômica do país (Ministério da Fazenda, Presidente do Banco Central, por exemplo). Para ela, a ampliação crescente do papel dirigente desses economistas no Estado, ainda que não vinculados aos partidos, teria chegado mesmo a distinguir a experiência brasileira

Mas, ao longo do período democrático de 1946 a 1964, a influência política que exerceram foi condicionada pelos arranjos partidários e governamentais que nem sempre possibilitaram que transformassem suas formulações intelectuais em políticas públicas (CHALUB, 2015, p.130). Ainda que tenham exercido cargos de elevado poder decisório em algumas circunstâncias, na maioria das vezes a sua atuação pública foi restrita às assessorias, aos conselhos técnicos, às instituições de pesquisa econômica e como articulistas de imprensa.

A partir desses espaços, a linguagem neoliberal já comparecia como a principal oposição ao nacional-desenvolvimentismo na sua dimensão político-econômica (BIELSCHOWSKY, 2004). No entanto, não se pode dizer que os neoliberais eram seus principais adversários na disputa pelo poder. Sem construir uma força partidária e com a incapacidade da UDN para alcançar vitórias eleitorais que desorganizassem o bloco partidário hegemônico, os neoliberais se dedicaram a fortalecer institucionalmente suas posições no campo da economia e a combater o regime político na opinião pública e através das conspirações golpistas do período. Concentremo-nos em duas figuras fundamentais para entendermos como esses atores participavam da vida política do país: Eugênio Gudin e Roberto Campos.

Aqui nos valeremos amplamente da tese de doutorado de Ricardo Silva (1998, p.11) segundo a qual as ideias políticas de Gudin e Campos "[...] representam a atualização mais consequente da ideologia do Estado autoritário [...] Uma atualização que lhe renova a eficácia perdida após o Estado Novo". Para Silva, a ideologia do Estado autoritário busca legitimar uma estrutura de dominação estatista, tecnocrática e desmobilizadora. Isto é, "[...] a ideologia do Estado autoritário no Brasil consiste na negação da soberania popular, mesmo que esta se manifeste nas formas ainda precárias e incompletas das instituições da democracia liberal e do populismo" (SILVA, 1998, p. 312).

Gudin e Campos seriam atualizadores dessa ideologia, mas não porque compartilhariam a mesma linha argumentativa e o mesmo método ensaístico dos conservadores dos anos 1920 e 1930. Estes formulavam, em obras sistemáticas em linguagem sociológica, a sua crítica aos grandes impasses do país e dirigiam sua oposição ao liberalismo das elites políticas, que seria incapaz de responder ao problema político da má formação e organização da nação. No caso dos economistas Gudin e Campos o alvo já não seria o liberalismo e sim o "populismo"[19], que contaminava as elites políticas com o irracionalismo popular. E o problema político já não seria a construção da nação, mas o desenvolvimento com estabilidade monetária. Apesar de terem produzidos textos de caráter acadêmico e científico, a forma predominante pela qual expunham suas posições no debate público era através de jornais, conferências e seminários. A questão fundamental é que se localizaria na práxis tecnocrática desses atores o combate mais coerente à soberania popular desenvolvido entre as décadas de 1940 e 1960 (SILVA, 1998).

A tecnocracia é o elo que viabiliza política e teoricamente a defesa de um Estado forte e a desmobilização popular, compondo a política autoritária do neoliberalismo. Essa fórmula está presente nas várias escolas neoliberais e foi enunciada pelos seus principais expoentes[20]. No caso brasileiro, se ela já estava presente nos ideólogos conservadores dos anos 1920 e 1930, os neoliberais do período que estamos considerando a levam à sua máxima intensidade (SILVA, 1998, p.224). Ao defender o domínio político de uma razão técnica e científica, a tecnocracia exerce uma tripla função política: serve como blindagem à interferência popular supostamente irracional na política estatal, delimita o espaço de atuação e responsividade dos líderes políticos e legitima o poder daqueles que detém o saber técnico e científico.

[19] Nessa tese não discutiremos o conceito de populismo, certamente um dos mais contestados na literatura da Ciência Política. Por isso, sempre que utilizarmos o termo fora de uma citação ele aparecerá entre aspas.
[20] Conferir, entre outros, Biebricher (2015), Dardot e Laval (2016), Crozier et al. (1975).

Como para os neoliberais o problema político do país seria o de assegurar o desenvolvimento econômico com estabilidade monetária, "[...] a melhor forma de solucionar tal problema seria permitir aos economistas o controle direto e sem restrições dos instrumentos de política econômica e o controle dos centros de poder estatais onde se dá a elaboração das políticas econômicas" (idem, p. 231). Nas palavras de Campos (1969, p.18 apud SILVA, 1998, p.230), "[...] a solução tecnocrática é ideal sob vários aspectos: preserva um grau maior de racionalidade e, por conseguinte, de eficiência econômica. E não fica exposta aos mesmos perigos de perversão que usualmente afligem os movimentos ideológicos". Os perigos de perversão aos quais Campos se refere de modo genérico estão diretamente relacionados com a crítica neoliberal à política "populista", de um lado, e à democracia liberal, de outro lado.

A política "populista" deve ser compreendida aqui como o domínio da máquina política varguista que perdurou, após a derrubada da ditadura em 1945, no regime político de 1946 e mesmo após 1954, na sequência do "[...] desaparecimento inesperado de seu indiscutível chefe político", com a eleição de JK e João Goulart (GUDIN, 1978, p.90). Essa política teria o efeito de incutir nas elites dirigentes os "vícios" e "irracionalidades" da cultura popular[21], o que não isentava nem mesmo a UDN como se viu no tratamento da questão do petróleo. Em busca da maioria eleitoral, o comportamento dessas elites seria pautado "[...] pela ausência de objetividade, pelo despreparo técnico, pelo emocionalismo e pela completa ausência de racionalidade" (SILVA, 1998, p.263), afetando negativamente as políticas estatais, em particular a política econômica.

Mais grave ainda, a consequência de tais vícios e irracionalidades, a que só a tecnocracia poderia fazer frente, é que "[...] impedem o funcionamento da economia de

[21] Como abordaremos adiante, no caso de Gudin e Campos, a questão das "irracionalidades" da cultura popular está diretamente vinculada à fórmula para o desenvolvimento econômico. O povo brasileiro desejaria o bem-estar resultante do desenvolvimento econômico, mas seria inapto para a poupança, que seria justamente o meio para se alcançar tal resultado.

mercado. Com isso desmoralizam o sistema capitalista, abrindo o caminho para incursões socializantes. Daí... estamos a um passo do totalitarismo de esquerda" (CAMPOS, 1969, p.101 apud SILVA, 1998, p.272). A gravidade é reverberada por Gudin (1978, p.90, itálico original), para quem "[...] *as eleições verdadeiras de voto direto e incontrolado* [...] levaram legitimamente ao poder Juscelino Kubitschek e João Goulart, o primeiro que preparou e o segundo que implantou o caos".

E para ficar claro que não era uma questão circunscrita aos políticos do Partido Social Democrático (PSD) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) no plano nacional, Campos (1969, p. 254-255 apud SILVA, 1998, p.210) adverte que

> [...] a deformação da democracia pela sua moléstia – a demagogia – confirmou os piores receios sobre o nosso despreparo cultural para a democracia liberal [...] São Paulo produziu fenômenos eleitorais como o "Cacareco" e Ademar. E o Rio Grande do Sul exportou-nos Vargas, Goulart e Brizola [...] E o preço a pagar pela incorporação das massas ao processo político é, lamentavelmente, uma temporária ascensão do demagogo, uma baixa no nível de racionalidade, e um afrouxamento do padrão ético do "patriciado político".

Nessa mesma linha, Gudin (1978, p.90) alerta que a vontade popular levou ao governo do estado de São Paulo "[...] o Sr. Ademar de Barros, que já fora interventor da ditadura e Prefeito de São Paulo por lisa eleição, dois cargos em que tivera ampla ocasião de demonstrar seus dotes de amoralismo e da mais reles demagogia".

Mas como explicita o trecho destacado por Gudin na citação acima, vê-se que o problema vai além da demagogia populista e finca raízes no próprio modelo de democracia liberal que admite o sufrágio direto e incontrolado[22]. Gudin e Campos vinculam a sua visão conservadora a respeito do povo brasileiro a uma crítica política mais ampla do modelo. Em artigos publicados em jornais, Gudin frequentemente fazia a crítica da ampliação do sufrágio

[22] Esse tema, o da ilimitação da democracia liberal, é frequente no pensamento político neoliberal e alcançou uma importante sistematização em Hayek (1985c), como se viu no Capítulo I.

e da eleição direta de governantes nas sociedades "latinas", como a brasileira e até mesmo europeias, que eram pouco afeitas ao "*self-government*"[23].

Em artigo no qual comenta os "tropeços da democracia nos países latinos", Gudin (1978, p.102) afirma que "[...] não tem democracia quem quer e sim quem pode, isto é, quem já atingiu preliminarmente um grau de educação geral e de educação política capaz de permitir a prática do regime". Mas não se tratava apenas de uma questão cultural. No mesmo artigo, Gudin (idem, ibidem) é explicito quanto à ideia de que "[...] nada há de mais absurdo do que entregar a decisão do maior dos problemas humanos, que é o da escolha dos governantes, à parte mais numerosa e mais ignorante da população". (idem, ibidem).

É a partir dessa posição elitista o seu elogio à "[...] sabedoria política da Primeira República no Brasil [que] consistiu em limitar, tanto quanto possível, a escolha do Presidente da República aos Estados mais adiantados, como São Paulo e Minas Gerais. Salvo honrosas exceções, é claro" (idem, p.91). Em 1973, Gudin está de acordo com o conservador Francisco Campos na conclusão de que "[...] nosso problema político consiste não na reforma das instituições, mas na 'reforma do eleitorado'" (idem, p.106).

Roberto Campos (1994, p.243) definia a posição de Gudin como a de "um democrata que não confundiu 'democracia' com democratice". Nesse momento, Campos formula tal distinção em termos muito parecidos com os de Hayek quando este distingue "democracia" e "demarquia" (HAYEK, 1985c). O fundamento normativo por trás da distinção de Hayek é que o regime democrático, para se compatibilizar com o liberalismo, deveria limitar a vontade do *demos* pelas regras precedentes da ordem de mercado.

Mas o fundamento histórico lembrado por Campos (idem, ibidem) é que "Gudin costumava citar Myrdal, segundo o qual 'a história não registra um só exemplo de país onde

[23] Pode-se conferir trechos com essas posições em vários artigos compilados em GUDIN, Eugênio. *Reflexões e Comentários* (1970-1978). Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1978.

se tenha atingido com sucesso a plena democracia de sufrágio universal, sem que primeiramente se tivesse conseguido um nível bastante elevado de padrão de vida e um alto grau de igualdade de oportunidade'". Sempre que incorporava as massas, buscando se tornar mais "autêntica", a democracia se tornava mais instável. Isso explicaria por que "[...] até a década dos 80, em que predominaram numericamente nações subdesenvolvidas, o autoritarismo fosse a 'regra' e a democracia a 'exceção'" e, sendo assim, "talvez a distinção mais relevante fosse entre regimes 'autoritários-liberais' e 'autoritários-totalistas'" (CAMPOS, 1994, p. 244)[24].

O exercício de Campos nestas passagens, publicadas em 1994, era dotado de uma preocupação com as "esperanças 'ingênuas' e os julgamentos 'injustos'". Isto é, esperança ingênua seria aquela relacionada às expectativas de democratização do país a partir da transição do regime e da Constituição de 1988. As advertências históricas serviam justamente para alertar os perigos da democratização em países subdesenvolvidos como o nosso. Ao mesmo tempo, a distinção entre autoritarismo-liberal e autoritarismo-totalitário cumpria o objetivo de evitar julgamentos injustos. Haveria uma "depreciação excessiva da *performance* do nosso sistema militar-tecnocrático inaugurado em 1964" (idem, ibidem, itálico do original). Como um caso típico de autoritarismo-liberal, tal sistema teria cumprido o seu papel (sua performance) transitório, "[...] admitindo variados graus de tolerância ideológica e de repressividade política, mantendo a democratização como objetivo ideal e aceitando o pluralismo econômico" ((idem, ibidem).

O ponto que queremos reter aqui é que Gudin e Campos compartilhavam não apenas uma crítica ao "populismo", mas uma crítica aos fundamentos das democracias liberais. Eram

[24] Assim como Hayek definiu em famosa entrevista ao jornal chileno *El Mercurio* a respeito do seu apoio à ditadura de Pinochet, Campos argumenta que liberalismo e democracia são categorias distintas, sendo a primeira mais fundamental. Afinal "liberalismo é uma doutrina sobre o que a sociedade deve ser; democracia é um método, variável no tempo, de organizar a sociedade para esse fim. Donde serem muito mais concebíveis 'graus' de democracia do que graus de liberalismo (1994, p.243).

esses fundamentos, baseados no princípio republicano-democrático da soberania popular, que, para eles, tornavam possível a interferência do suposto irracionalismo popular nas políticas estatais e moldavam o comportamento demagógico das elites políticas. A partir dessa crítica, justificavam-se as iniciativas que institucionalizassem um poder tecnocrático.

2.2. Formação de um circuito político tecnocrático

Retomamos aqui a questão do desenvolvimento com estabilidade monetária, tal como os neoliberais demarcavam a sua posição a respeito do problema político do país. A partir das suas posições elitistas, conservadoras e autoritárias, além de deslocadas da centralidade da vida político-partidária, os neoliberais procuraram levar o seu programa adiante a partir da institucionalização da Ciência Econômica e da atuação em conselhos técnicos, órgãos da administração pública direta e indireta e, mais circunstancialmente no período de 1946 a 1964, em cargos decisórios. Como demonstrou Loureiro (1997), esse processo estabelecera um campo científico, de formação e intervenção dos economistas, que conectou a pesquisa aplicada, a formação acadêmica, consultorias privadas e as agências estatais, formando um circuito político tecnocrático.

Esse circuito funcionou como o referencial neoliberal no período e como uma primeira tentativa dos neoliberais para constituir um poder tecnocrático a partir da legitimação da sua competência técnica e racional. Seguindo a abordagem de Reginaldo Moraes (s/d, p.17), vemos que a construção do poder tecnocrático foi colocada de duas formas:

> A primeira destas implica uma espécie de ditadura comissária que se estabelece pela força e legitima sua aparição através das emergências de "guerra contra o atraso". A segunda (que não exclui necessária e integralmente a primeira) implica um modelo institucional que, de modo sutil, coloque a verdadeira administração "a salvo" da luta política. Esta pode eventualmente subsistir, desde que ritualizada e contida dentro de limites "toleráveis".

Isto é, considerando inicialmente a segunda opção, a formação desse circuito político tecnocrático foi funcional para legitimar a atuação dos neoliberais em organismos institucionais que se traduziram no período como uma administração paralela (e verdadeira), capaz de colocar "[...] o julgamento de problemas orçamentários [...] a salvo desse 'universo dos políticos'" (MORAES, s/d, p. 12). Trata-se, portanto, de uma dimensão central da práxis neoliberal que vincula sua visão de mundo e sua atividade política no período destacado.

2.2.1. Desenvolvimento com estabilidade e a questão do planejamento

Antes de abordarmos a política tecnocrática dos neoliberais, cabe considerar a posição de Gudin e Campos sobre a questão do desenvolvimento com estabilidade monetária. Ainda que sucintamente, essa consideração é necessária, pois contribui para esclarecer a posição neoliberal desses atores. Não é demais reforçar que a perspectiva dessa tese sobre o neoliberalismo não o reduz a um conjunto supostamente coerente de prescrições econômicas. Como demonstrado na abundante literatura sobre o tema e conforme debatemos em nossa dissertação de mestrado[25], reduzi-lo desse modo ignora variações de contexto e conjunturas, leva a incompatibilizações entre diferentes "escolas" neoliberais e a incompreensões acerca da sua permanência histórica.

Reconhecemos que Gudin e Campos divergiram em certas ocasiões sobre a questão do desenvolvimento e, mais ainda, do planejamento. Os dois autores explicitaram publicamente os momentos de discordância. No entanto, a partir de uma perspectiva política do neoliberalismo, são muito mais significativas as concordâncias programáticas mantidas por eles – e por outros neoliberais, em especial Octávio Gouvea de Bulhões – visando a construção de um Estado neoliberal que seja capaz de colocar o capitalismo brasileiro para funcionar.

[25] Conferir Cruz (2019).

Talvez as passagens mais claras nos relatos de Campos a esse respeito sejam quando comenta a sistematização de Bielschowsky sobre os desenvolvimentistas. Considerando ser mais preciso classificá-lo, nos anos 1950, como "liberal-desenvolvimentista" do que como "desenvolvimentista não-nacionalista", ele diz que "[...] minhas divergências com Gudin e Bulhões, muito comentadas na época, eram talvez mais de ênfase que de substância. E diminuíram rapidamente, à medida que adquiri maturidade intelectual e experimentei desilusões quanto à eficácia do serviço público" (CAMPOS, 1994, p.168). Em outro momento, Campos (idem, p.197, itálico do original) afirma que os

> [...] *desenvolvimentistas liberais* tinham muitos pontos em comum com a escola liberal clássica, chefiada por Eugênio Gudin e Octávio Bulhões. Comungavam com estes na preocupação com problemas de estabilização monetária, na aceitação do investimento privado como motor do desenvolvimento, na oposição ao estatismo e na abertura para capitais estrangeiros. Deles se diferenciavam apenas na crença, um pouco ingênua, no planejamento estatal.

As divergências entre Gudin e Campos, "mais de ênfase do que de substância", talvez possam ser compreendidas em função do tipo predominante de atuação pública que cada um deles manteve ao longo do tempo.

Como afirma Moraes (1987, p.206, grifo nosso), "Roberto Campos não viola as prescrições do liberalismo [...] Como, porém, **pragmaticamente**, é forçado a reconhecer a ampliação do papel do governo, sobretudo nos países subdesenvolvidos, seu cuidado parece ser o de definir essas atribuições para indicar seus justos limites". Na mesma linha, a interpretação de Maria Alejandra Caporale Madi (1985) sobre as ideias econômicas de Campos o situa como vanguarda da corrente liberal, por aceitar ajustes teóricos que melhor adaptem suas convicções liberais à realidade do país. Na visão de Bielschowsky (2004), Campos foi um economista "eclético", por aceitar contribuições ortodoxas e heterodoxas para o seu propósito de compatibilizar desenvolvimento e estabilidade monetária.

O pragmatismo de Campos poderia ser justificado de duas maneiras. De um lado, pela sua sociologia conservadora e "realista" (PEREZ, 2021). O povo brasileiro é visto como perdulário, imediatista, irracional, mal-educado, servil e, desse modo, menos adequado para o desenvolvimento (PEREZ, 2021; SILVA, 2021; SILVA, 1998; MORAES, s/d). Numa linguagem *spenceriana*, a ausência de predisposição à concorrência e à competição para alcançar resultados resultaria, para Campos, do "antidarwinismo" da sociedade brasileira, uma das "três de nossas deformações culturais" (CAMPOS, 1994, p.1281). De acordo com Moraes (s/d, p.05), "[...] essa imagem é decisiva para justificar determinada prática política 'salvadora'... e amarga para os portadores de 'maus costumes'". Nesse contexto, a construção de uma economia de mercado e a promoção da racionalidade mercantil para o conjunto da sociedade exigiria realisticamente a ação do Estado para, num primeiro momento, coordenar e incentivar a iniciativa privada (SILVA, 2021, p.26).

De outro lado, como vimos, o pragmatismo se justifica pela sua missão tecnocrática, uma vez que a ação do Estado não pode ser deixada nas mãos dos políticos, suscetíveis ao suposto irracionalismo popular. Seus "justos limites" são definidos "sob a disciplina do saber técnico [o seu e dos economistas] que reconhecia os meios necessários ao desenvolvimento" (idem, ibidem). Campos, então, efetivamente se dedica a função de *economista dirigente*, a estruturar e a ampliar o poder da tecnocracia do Executivo brasileiro: "comecei minha vida pública, como jovem diplomata, sob a ditadura do presidente Vargas e voltei a servir com ele, em seu retorno como presidente eleito, quando fui um dos fundadores do BNDE. Conheci 14 presidentes, trabalhando, com variados graus de distanciamento, com uma dúzia deles" (CAMPOS, 1994, p.1265).

Gudin, por sua vez, exerceu o cargo de Ministro da Fazenda no governo Café Filho (1954-1955), foi relator da Comissão de Planejamento Econômico instalada no governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) e compôs a delegação brasileira na Conferência Monetário-

Financeira da Organização das Nações Unidas em Bretton Woods (1944). Apesar dessas funções, a atuação pública de Gudin foi, nesse período, principalmente a de influente propagandista das posições neoliberais e articulador do eixo acadêmico-científico. Para Bielschowsky (2001, p.98), Gudin foi "um intelectual engajado nas questões concretas da Economia Política do seu país". Nesse lugar, "ele cumpre o sofisticado papel de dar corpo às ideias neoliberais no intricado cenário caboclo [...] sem sofisticação teórica, porém com refinamento ideológico" (BORGES, 2000, p.276).

Sua influência se deu efetivamente como líder intelectual da geração de economistas liberais com quem se relacionou. Foi "o mais importante economista conservador brasileiro do período 1930-64" (BIELSCHOWSKY, 2001, p.92). No testemunho de Campos (1994, p.237), na década de 1940 ele "[...] já era um economista famoso, internacionalmente o mais conhecido e mais reputado de nossos cientistas sociais". Gudin foi o mestre que manteve inabalável coerência e que advertia os discípulos naquilo que se desviavam "ingenuamente", mas cuja orientação seria sobretudo doutrinária, no sentido de que não existiria "uma teoria gudiniana como referência e sim uma postura neoliberal a ser aludida" (BORGES, 2000, p.478).

O fato de que Gudin não tenha sido um teórico no sentido estrito não quer dizer que tenha deixado de contribuir teoricamente. Ele "foi um típico economista neoliberal", como indica Bielschowsky (2001, p.92). Isto é, como um intelectual engajado nas questões concretas da economia política brasileira, Gudin buscou atualizar a legitimidade do liberalismo no período entreguerras fazendo o exercício de conciliar o princípio fundamental da economia liberal clássica de não intervenção estatal com a questão do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.

Gudin tornou-se economista com a preocupação de compreender as crises do capitalismo e defender o sistema. Sem negar a realidade das crises, compartilhou a

perspectiva que entende a economia como uma esfera isolada e a-histórica, cujas crises seriam explicadas por razões exógenas, essencialmente políticas. Segundo Borges (2000, p.468), "[...] seus primeiros escritos datam dos anos [19]20 e sua busca incessante visa a expulsar a possibilidade de desequilíbrio estrutural do fator econômico". Para ele, o capitalismo não seria uma relação social, mas uma técnica natural de produção que evoluiu em conformidade, do ponto de vista de uma antropologia liberal, com o egoísmo racional dos indivíduos para o qual apenas o mecanismo de troca da economia de mercado permitiria alcançar um bem comum. O conceito utilizado por Gudin era o de "capitalismo naturalista", cujo modelo era o do capitalismo inglês do século XIX. Foi esse o "regime econômico que no século XIX fez o progresso e a hegemonia da Europa [...], que se desenvolveu à sombra da Economia Liberal e da Civilização Industrial (GUDIN, 1938, p.27 apud BORGES, 2000, p.469).

Nessa perspectiva, o risco da intervenção governamental é atrapalhar, ao invés de corrigir, os equilíbrios alcançados na ordem econômica[26]. Para enfrentar esse risco, Reginaldo Moraes (1995, p.10) registra que, no debate com Roberto Simonsen, "Gudin formula uma alternativa, algo que poderíamos talvez chamar de 'teoria dos limites toleráveis e legítimos' para a intervenção do Estado brasileiro no domínio econômico"[27]. Como considerar esses limites?

Fazendo uma leitura sobre a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo, Gudin defenderia que todos os países participam do sistema mundial do capitalismo naturalista, a partir das suas especializações. Não haveria desigualdade nas relações comerciais, mas antes limitações naturais de cada país que fazem com que tenham

[26] Teria sido essa a explicação da crise do sistema mundial antes da Primeira Guerra Mundial, provocada pelas paixões políticas e militares.
[27] Essa abordagem está em franca sintonia com a elaboração dos neoliberais em outras partes do mundo que desde os anos 1930 propunham uma renovação do liberalismo sem a repetição dos equívocos do *laissez-faire*, como foi revisto no Capítulo I.

determinada posição e que se adaptem a ela[28]. O Brasil, por exemplo, não ficaria de fora dessa civilização, mas deveria se adaptar a ela a partir da sua vocação agrícola. Nesse sentido, enfrentar a questão do subdesenvolvimento era central para ajustar a evolução do capitalismo brasileiro à sua vocação dentro da ordem internacional.

Nesse caso, a teoria econômica liberal deveria considerar as especificidades da política econômica adequadas para cada país. Considerando, então, a preservação das teorias liberais e as características agrário-exportadoras do Brasil, Gudin defendia que uma política econômica correta deveria primeiro "[...] privilegiar a defesa da estabilidade monetária e cambial e garantir o funcionamento do mecanismo de mercado" (BIELSCHOWSKY, 2001, p.102). Partindo desse princípio, em segundo lugar "[...] deveriam ser reconhecidas as características estruturais desse sistema que exigem alguma intervenção governamental, justamente para garantir a estabilidade e a eficiência desejadas" (idem, ibidem).

Não seria, nesse sentido, surpreendente encontrar em Gudin posições em que reconhece vantagens da industrialização em determinados casos, mas sempre com argumentos "[...] de sentido geral conservador, nos quais predominavam as recomendações de que se evitassem transgressões prematuras às regras de mercado" (BIELSCHOWSKY, 2001, p.106). A propósito da polêmica com Simonsen, o próprio Campos (1994, p.240) afirma que Gudin não era contrário à industrialização, mas que "[...] insistia em que o processo industrializante deveria observar as linhas de vantagens comparativas e deveria caber principalmente ao setor

[28] Gudin chegara mesmo a justificar essas limitações naturais com argumentos deterministas do século XVIII e XIX. Para ele, "se a civilização ocidental se desenvolveu invariavelmente fora da zona tropical (...) não há como negar que o desenvolvimento econômico é primordialmente função do clima, dos recursos da Natureza e do relevo do solo" (GUDIN, 1952, p.50 apud MARINGONI, 2010, p.87).

privado, sem se relegar a agricultura à posição de vaca leiteira para financiar a industrialização"[29].

Como vimos anteriormente, Gudin compartilhava a perspectiva tecnocrática, mas, numa espécie de divisão de tarefas não deliberada ou intencional, coube a ele sobretudo o papel de guardião do pensamento econômico neoliberal e promotor da institucionalização do campo científico da economia. Gudin foi a principal referência na criação do primeiro curso de Economia no país, instalado na Universidade do Brasil (posteriormente Universidade Federal do Rio de Janeiro). A partir da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Gudin liderou um grupo de economistas neoliberais que formaram uma divisão de pesquisas econômicas – o Instituto Brasileiro de Economia (IBRE)[30] –, e a primeira publicação acadêmica na área, a "Revista Brasileira de Economia". Ao lado de Bulhões, passou a controlar a revista "Conjuntura Econômica", que era a publicação mais importante da FGV, deslocando intelectuais desenvolvimentistas de sua direção.

Essas diferenças de atuação pública, que brevemente sintetizamos, poderiam, portanto, explicar parte das divergências "mais de ênfase" nas posições de Gudin e Campos em temas centrais como o desenvolvimento e o planejamento. Ambos defendiam o desenvolvimento com estabilidade monetária como a política econômica correta para o país, isto é, aquela que permitiria ao Brasil constituir uma economia de mercado competitiva e inserida na civilização capitalista. As divergências "de substância", que eram menores, manifestavam-se principalmente na questão do planejamento, onde Campos futuramente se considerou

[29] Menos condescendente, Maria Angélica Borges (2000, p. 473) considera que a industrialização aparecia em Gudin "mais como modernização do campo do que como um efetivo despertar de um setor autônomo e dinâmico", e sempre associada ao capital estrangeiro.

[30] O IBRE se tornaria um dos principais espaços responsáveis pela formação do corpo técnico orgânico aos interesses do capital multinacional, contribuindo para forjar os elos entre as ideias e a ação de classe no período. Essa dimensão da formação da política neoliberal será melhor abordada na sequência do capítulo.

frequentemente mais ingênuo e declarou Gudin como o mais coerente e "vencedor" (entre todos os economistas) a longo prazo na disputa entre mercado e planejamento[31].

A "ingenuidade" de Campos pode ser mais bem compreendida como a crença "apostólica" no papel da tecnocracia na construção do capitalismo brasileiro. Essa crença se justificava, no pensamento político dos neoliberais, como parte da solução para a crise nacional. Como capta Moraes (s/d, p.23), "[...] a imagem mais obsessiva de Campos [...] é a da 'burocracia esclarecida, apostólica e alerta', que alcança desprendimento frente ao imediato e ao particular". Citando Campos (1953, p.95 apud MORAES, s/d, p.24), "[...] uma burocracia suficientemente ascética, disciplinada e apostólica, para executar os planos do setor governamental e coordená-los com os do setor privado". Esse seria o agente capaz de superar a crise, assegurando os meios racionais e removendo os obstáculos ao desenvolvimento com estabilidade (SILVA, 1998, p.286)[32].

2.2.2. 1940 – 1950: Administração Paralela

Voltando, então, ao problema político que abriu essa seção, a questão colocada era a de "[...] como, porém, garantir que o poder fique nas mãos dessa burocracia apostólica, cujo ascetismo colocaria o Estado-administrador a salvo de uma sociedade marcada pela miopia, corrupção e insensatez?" (MORAES, s/d, p.24). Num primeiro momento, ao longo dos anos 1940 e 1950, a forma predominante da política tecnocrática dos neoliberais se deu, como dito anteriormente, por meio de uma administração paralela que operou principalmente a partir dos conselhos técnicos, das comissões mistas, na apresentação dos Planos, da criação do Banco

[31] "O atual movimento mundial de abertura econômica, integração de mercados e liberalização comercial na América Latina teve nele um grande precursor" (CAMPOS, 1994, p. 241).

[32] Silva faz uma distinção importante entre a burocracia e a tecnocracia. A primeira seria "um tipo específico de organização caracterizado pela vigência de regras e estatutos impessoais, pelo profissionalismo de seus membros, por sua disciplina, etc" (...) A tecnocracia, por seu turno, designa uma categoria social detentora do monopólio do poder em determinadas esferas institucionais. Mas o que acima de tudo especifica o fenômeno da tecnocracia é o modo pelo qual o tecnocrata justifica e busca legitimar o poder que detém. Ele o faz pela afirmação de seu dominio do saber técnico e científico. (SILVA, 1997, p.225). Fazemos essa nota para acentuar que onde se lê burocracia nas citações deve se considerar o sentido que adquire numa lógica tecnocrática.

Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da referida institucionalização da Ciência Econômica.

Um momento excepcional nessa trajetória administrativa paralela foi o mandato de Gudin no Ministério da Fazenda, entre 1954 e 1955, mas que não chegou a completar um ano. Ao lado de Gudin, Bulhões dirigiu a SUMOC e Clemente Mariani ficou à frente do Banco do Brasil. Era o "*dream team*", na visão de Campos (1994, p.246), que, aliás, exerceu o cargo de diretor-superintendente do BNDE, enquanto Glycon de Paiva foi o presidente. Apesar da brevidade, a passagem de Gudin foi emblemática em um sentido e determinante em outro. Emblemática porque foi a primeira oportunidade que os neoliberais tiveram para conduzir diretamente a política econômica de acordo com suas convicções. Na periodização do ciclo desenvolvimentista de Bielschowsky (2004), esse foi um momento de ressurgimento neoliberal comparável, mas superior, à influência que exerceram no início do governo Dutra (1946-1951). Aproveitando a oportunidade, Gudin aplicou medidas recessivas para perseguir com obstinação a estabilização monetária e combate a inflação.

Essa passagem foi também determinante no sentido de que uma das medidas mais importantes para a configuração da política de desenvolvimento brasileiro foi a Instrução No. 113 da SUMOC. Essa medida regulamentou e facilitou a participação do capital estrangeiro no país, correspondendo à visão e aos interesses antinacionalistas dos neoliberais e amparando institucionalmente a estratégia de industrialização que estaria presente no Plano de Metas apresentado pelo presidente Juscelino Kubitschek, e que teve Roberto Campos na sua coordenação.

Após esse breve período, Gudin, Bulhões e Mariani deixaram a linha de frente da política econômica do país; Paiva e Campos seguiram no comando do BNDE. No governo JK, entre 1958 e 1959, Campos e Lucas Lopes formariam uma nova dupla no BNDE e Ministério da Fazenda. Os dois colocaram em prática um "Plano de Estabilização Monetária",

com forte controle da expansão monetária e de créditos, além de corte ostensivo de gastos públicos, para fazer frente as alegadas tendências inflacionárias do "Plano de Metas". Assim como a saída de Gudin do Ministério da Fazenda se deu por divergências com os compromissos político-eleitorais do governo, Kubitschek também interrompeu a continuidade dessas políticas, provocando a demissão dos neoliberais e, nas palavras de Gudin, "preparando o caos".

A brevidade e a excepcionalidade desses momentos justificavam-se pela incompatibilidade das políticas econômicas de estabilização, que geralmente envolveram medidas de austeridade e estímulo ao capital estrangeiro, com o arranjo "populista". Sem força política para derrotá-lo, as alternativas possíveis para impactar a formulação da política estatal se concentrariam nos organismos da administração paralela e do circuito político tecnocrático. Esses organismos eram de três tipos, que interagem e se reforçam mutuamente: 1) órgão estatais, como conselhos técnicos, grupos executivos e bancos públicos; 2) acordos de cooperação internacionais, como Comissão Mista Brasil-Estados Unidos; 3) consultorias privadas, *think tanks* e instituições de pesquisa econômica aplicada.

No caso dos conselhos técnicos, Moraes (s/d, p.10) esclarece que no Brasil pós-1930 começou a ser formado um "sistema de decisões marginal ao governo civil [...] sobretudo ao parlamento", e que permaneceria se consolidando mesmo após a redemocratização de 1945. Esse sistema já constituía, conforme Silva (1998), um dos cernes do Estado Autoritário emulado pelos ideólogos do Estado Novo. A sua permanência é um dos elementos mais indicativos de que os liberais conservadores, incluindo especialmente os neoliberais, não estavam interessados na democratização do Estado e sim na troca do seu comando e na intensificação desse tipo de instituição. Importa esclarecer que os Conselhos Técnicos e os Grupos Executivos não eram órgãos de formulação "neutra" das políticas econômicas, mas

funcionaram como arenas estratégicas para a incorporação dos interesses empresariais e para a criação de condições favoráveis à acumulação capitalista (DINIZ; BOSCHI, 2004)[33].

Essa institucionalidade foi essencial para a condução do "Plano de Metas" no Governo JK (1956-1961) e foi neste momento que ela alcançou a condição mais bem definida de administração paralela. Não era exatamente o modelo ideal, mas a que tornaria possível criar capacidade técnica para assegurar que as indicações do Plano se transformassem em programas socioeconômicos. A questão é que a criação dessas capacidades técnicas através de uma reforma ampla da administração não seria possível, uma vez que o "universo dos políticos" não cederia a um poder de controlar recursos vultosos previstos no Plano. A solução era, então, uma composição em que uma parte considerável da destinação de recursos de curto prazo continuaria sendo definida pelo Congresso, mas as orientações globais e estratégicas seriam coordenadas pela tecnocracia do Plano.

Campos foi um dos principais dirigentes dessa tecnocracia do Plano[34], como coordenador das ações econômicas e diretor do BNDE. Antes disso, porém, Campos, Gudin, Bulhões e outros neoliberais, participaram de outros espaços dessa institucionalidade. Gudin compôs Conselho Técnico de Economia e Finanças já a partir de 1937; foi membro destacado da delegação brasileira na Conferência da ONU em Bretton Woods (1944); no Governo Dutra (1946-1951), foi relator na Comissão de Planejamento. Com uma participação menos destacada nos anos 1940, Campos participa, em 1951, da assessoria econômica no governo

[33] Um dos Grupos Executivos mais ativos e bem-sucedidos foi, por exemplo, o Grupo Executivo da Industria Automobilística, criado em 1956, que contava com a participação de técnicos (Roberto Campos era um deles) e dos empresários do setor.

[34] Ao lado de Lucas Lopes, Campos dirigiu uma equipe de técnicos que formulou o projeto do Plano de Metas. Dentre os principais objetivos de investimentos diretos nas áreas de infra-estrutura, Campos divergiu da construção de Brasília. Segundo as suas memórias, "quanto à Brasília, tinha-me oposto a sua construção, por julgá-la inflacionária (...) Mas tinha de reconhecer, disse-lhe eu em ar de pilhéria, que havia um mérito. Num país subdesenvolvido como o Brasil, a pressão do empreguismo público era insustentável, e a localização em Brasília pelo menos reduziria a marcha de pedintes e daria mais tranquilidade para governar" (CAMPOS, 1994, p. 1050).

Vargas e da elaboração do anteprojeto da "Lei do Petróleo"[35] e, em 1952, da criação do BNDE, uma das principais orientações da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), na qual ele também exerceu relevante protagonismo.

2.2.3. Comissões Mistas e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)

As comissões mistas, fruto de acordos de cooperação do governo brasileiro com os Estados Unidos foram decisivas para a formulação, no âmbito governamental, de um diagnóstico da situação econômica já presente na crítica social conservadora, isto é, o que identifica uma inaptidão ao desenvolvimento pelas características particulares da sociedade brasileira e do empresariado do país. Sendo assim, essas comissões cumprem o papel também de orientar um modelo de planejamento e desenvolvimento que tem a tecnocracia e o capital estrangeiro como alavancas. Já em 1948, num ensaio que prefacia o relatório de uma dessas comissões mistas, a "Missão Abbink", Bulhões é quem desenvolve esse diagnóstico identificando que "[...] somos descendentes de um povo que viveu no apogeu do comércio de mercadorias de alto valor de troca" e por isso o nosso capitalismo é mais afeito a valorizações por meio do aumento de preços do que pela melhoria da produtividade (MORAES, s/d, p.07).

Mas essas comissões são também cuidadosas em relação ao modelo de planejamento. O diagnóstico de Bulhões, no ensaio referido por Moraes, recomenda "considerável intervenção do governo [...] no que diz respeito à disciplina dos investimentos" (BULHÕES, 1950, p.06 apud MORAES, s/d, p.07), ou seja, a intervenção governamental é justificada para disciplinar ou criar "normas que possam favorecer o desenvolvimento equilibrado dos recursos do Brasil pela iniciativa privada" (BULHÕES, 1950, p.88-89 apud MORAES, s/d,

[35] Como tratamos na seção sobre a UDN, o governo Vargas enviara ao Congresso um anteprojeto que era visto como mais moderado pelos setores nacionalista e mais de acordo à versão anterior do Estatuto do Petróleo, redigido ainda no governo Dutra. O monopólio estatal, ao qual Campos divergia fortemente, foi resultado do substitutivo aprovado pelo Congresso Nacional.

p.07). Percebe-se também que é um planejamento orientado a corrigir e equilibrar a alocação de recursos para que o capital privado – estrangeiro – realize os investimentos.

A CMBEU, realizada entre 1951 e 1952, foi uma das comissões mistas mais influentes na orientação do modelo de planejamento e na indicação de dezenas de investimentos em infraestrutura. Concebeu-se ali um modelo de planejamento setorial que atacaria os "pontos de estrangulamento" do desenvolvimento e que foi adotado posteriormente no Plano de Metas. Como afirma Moraes (s/d, p.11), "[...] da CMBEU irão nascer o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, junho de 1952) e toda uma nova política econômica, instituições e práticas que dominariam a cena das décadas seguintes". A importância da CMBEU é refletida na categorização de Bielschowsky (2004), para quem os mais destacados "desenvolvimentistas não-nacionalistas" seriam exatamente os membros da comissão: Roberto Campos, Glycon de Paiva, Lucas Lopes e Valentim Bouças.

Após o encerramento da CMBEU, o BNDE passou a ser o órgão guardião das relações construídas nas comissões mistas. Essa continuidade se evidenciou no primeiro presidente do banco, Ary Frederico Torres, que foi o presidente da CMBEU, e na participação contínua e ativa de Campos no seu quadro dirigente (MORAES, s/d, p.12). Mais importante, o BNDE foi criado para garantir que os projetos de investimento elaborados no âmbito da CMBEU fossem executados. Na gestão do "Plano de Metas", o banco foi o principal instrumento coordenador da política de desenvolvimento setorial desenvolvida. Politicamente, o BNDE foi constituído de forma a realizar a meta de desenvolvimento com estabilidade em conformidade com os princípios tecnocráticos: "organismo que legisla mas não é eleito, que adota formas de recrutamento de quadros e escolhe de dirigentes relativamente imunes às insurgências políticas (presidência, parlamento) e tem como critério de juízo o êxito dos resultados e o auto-controle" (MORAES, s/d, p.12). A filosofia política do BNDE se expressaria na sua constituição como um órgão público que, no entanto, se libertaria da soberania popular,

obedecendo a lógica empresarial e os princípios da economia de mercado. Este seria o modelo da burocracia "ascéptica, apostólica e disciplinada" adequado, na visão tecnocrática de Campos, para superar os fatores políticos que atrapalhariam o desenvolvimento.

2.2.4. Consultorias privadas e o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES)

Formou-se, ainda, nesse período, uma complexa rede relacionando consultorias privadas, *think tanks* e instituições de pesquisa econômica aplicadas. Pode-se dizer que essa rede contribuiu de duas maneiras para a política tecnocrática do neoliberalismo brasileiro. Ela qualificava os quadros técnicos que seriam recrutados pelos órgãos governamentais e que atuariam na estrutura dos conselhos técnicos, grupos executivos, autarquias e burocracias ministeriais. Foram muito importantes, nesse sentido, as já mencionadas iniciativas acadêmicas desenvolvidas por Gudin e Bulhões à frente da IBRE/FGV, das revistas "Conjuntura Econômica" e "Revista Brasileira de Economia" e criação do curso de economia na Universidade do Brasil.

Ao mesmo tempo, essa rede contribuiu para reforçar a estratégia empresarial de relacionamento com o Estado, que, nesse período, passou menos pelos partidos políticos e mais pelo acesso direto ao aparelho burocrático estatal (DINIZ; BOSCHI, 2004, p.47). Corroborando essa ideia, Décio Saes (2023, p.89 e ss.) argumenta que apesar do pluripartidarismo vigente no período 1945-1964, os partidos políticos ocuparam um lugar menos central no processo decisório estatal. Isso ocorreria em virtude de perdurar "uma *crise de hegemonia* no seio do bloco de poder, crise essa instaurada pela Revolução de 1930" e que poderia ser entendida "como uma situação política em que a burguesia comercial-exportadora foi derrotada *sem* que a burguesia industrial emergente tenha conquistado a vitória" (SAES, 2023, p. 90, itálico do original). Nesse contexto, quem de fato ocupa o poder decisório estatal seria a burocracia, "mesmo que [e precisamente, acrescentamos] para promover uma política

de desenvolvimento capitalista relacionada em última instância com os interesses econômicos de longo prazo da burguesia industrial" (idem, ibidem).

A partir de fartíssima documentação e material empírico, a tese de René Dreifuss (1981) sobre a luta hegemônica promovida por uma nova "elite orgânica", identificada com os interesses do capital multinacional, é bastante útil para identificar como os tecnocratas neoliberais se relacionaram e se inseriram no processo. Segundo Dreifuss, essa nova elite orgânica, que dirigiu a formação de um "bloco econômico burguês modernizante-conservador", foi corporificada por uma *intelligentsia* empresarial composta por "tecnoempresários", "tecnoburocratas" e oficiais militares[36]. O prefixo "tecno" utilizado por Dreifuss revela como a tecnocracia operou como a razão legitimadora do exercício do poder de classe.

Sem defini-los como neoliberais, Dreifuss (1981, p.73-74) identifica Gudin, Bulhões, Campos, Simonsen e Delfim Netto como as referências ideológicas principais do setor tecnoburocrático. Evidenciando a relevância das instituições de pesquisa e formação, a aplicação da racionalidade da empresa capitalista para as políticas estatais seriam

> [...] disseminados e persistentemente apurados pelos intelectuais orgânicos empresariais através de seminários e conferências para as 'elites' na Escola Superior de Guerra, em associações comerciais e industriais, clubes sociais de prestígio e centros culturais e, finalmente, através da criação de organizações de ação que se tornaram os focos de suas atividades ideológicas (DREIFUSS, 1981, p.74).

As formas organizacionais dessa *intelligentsia* empresarial seriam compostas por: 1) escritórios de consultoria tecno-empresarial, como o Consórcio Brasileiro de Produtividade

[36] Os primeiros seriam os diretores de corporações multinacionais, diretores e proprietários de capital associado. Além de "organizar e estruturar suas próprias corporações (...) eles se tornariam também a vanguarda da classe capitalista, sistematizando interesses particulares em termos gerais, isto é, tornando-os nacionais" (DREIFUSS, 1981, p.72). Os segundos, seriam administradores de empresas privadas, técnicos e executivos estatais, "não possuíam grau algum de autonomia e não eram propriamente parte da burguesia oligopolista multinacional – mas eles representam-na" (idem, p. 73). No caso dos oficiais militares, teriam se ligado a estrutura política a partir dos treinamentos nos EUA, na Escola Superior de Guerra e também pelo fato de muitos participarem de empresas privadas.

(CBP) e a CONSULTEC; 2) associações de classe empresariais renovadas, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), Câmaras de Comércio, e associações de classe dos novos setores industriais; 3) grupos de ação que expressavam os interesses empresariais, como o complexo formado pelo Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) – chamado complexo IPES/IBAD. Os tecnocratas neoliberais teriam papel ativo na primeira dessas formas e um papel colaborador na terceira.

Os escritórios cumpriam a dupla função de "primeiro estágio de consciência de classe empresarial" ao formular propostas de reformas que se ligavam aos interesses privados e de segundo estágio ao ligar esses interesses a um projeto comum. Os técnicos desses escritórios exerciam uma função mais ampla, pois eram eles que atuavam junto à administração pública. No final dos anos 1950, por exemplo, Dreifuss mapeia a atuação dos escritórios técnicos no BNDE. O caso da CONSULTEC é emblemático, pois tinha Roberto Campos como um dos seus fundadores e era ativa junto ao banco público dirigido por ele mesmo: "As atividades da CONULTEC se estendiam de consultoria dada a pedidos de empréstimos feitos ao BNDE para companhias multinacionais até a redação de discursos públicos, preparação de projetos de lei, decretos e regulamentos e até a obtenção de acordos comerciais" (DREIFUSS, 1981, p.86).

Dreifuss (idem, p.87-88) apresenta uma extensa lista de integrantes e colaboradores da CONSULTEC que são também técnicos e agentes públicos. E segue argumentando que essa sobreposição de funções públicas e privadas revela claramente que a "CONSULTEC era um exemplo clássico de entrincheiramento burocrático, uma vez que seu pessoal era intercambiável com o de agências e autarquias estatais, companhias multinacionais e *think tanks* públicos" (idem, p.89). O núcleo político da CONSULTEC articulou também uma outra organização, a Análise e Perspectiva Econômica (APEC), sob direção de Roberto Campos,

Mario Henrique Simonsen, Octávio Gouveia de Bulhões, Glycon de Paiva, Lucas Lopes, entre outros empresários e técnicos ligados ao grupo neoliberal. A APEC tornou-se uma "[...] modalidade de instância superior dos economistas, ideólogos e tecnoburocratas modernizante-conservadores" (idem, ibidem). Ela recrutou funcionários públicos e empresários e atuou no sentido de preparar as posições ideológicas desses.

A análise de Dreifuss sobre a CONSULTEC – bem como todo seu "livro fantasioso" (CAMPOS, 1994, p.379) – foi repudiada por Campos. Para ele, "[...] a ideia de que a Consultec era um anel de 'poder burocrático empresarial', servindo de '*think tank*' para projetos conspiratórios de conquista do poder" era uma "suspicácia" e uma "paranóia ideologizante" das esquerdas da época (idem, p.379-380). A desconfiança decorreria do

> [...] fato acidental de que vários dos participantes da Consultec, como eu próprio, Mário Simonsen e Mauro Thibau (este contratado para exame de um projeto específico da Hanna Mining Company), nos tornamos Ministros de Estado, em diferentes períodos da revolução, enquanto outros vieram a ocupar cargos de destaque na administração. Isso não resultou de nenhum projeto político, e sim do simples fato de que alguns dos melhores cérebros tecnocráticos da época, imbuídos do espírito de 'racionalidade capitalista', foram recrutados pela Consultec para a análise de projetos específicos (idem, ibidem).

Campos justifica a criação da CONSULTEC como "bico financeiro para funcionários mal pagos" que, ao saírem dos cargos comissionados do BNDE e do Itamaraty, "[...] passaram a enfrentar problemas de sobrevivência, ao perderem as gratificações que suplementavam os magros salários". Isso se somou ao "[...] desejo que tínhamos, Lucas Lopes e eu, de manter unido e coeso esse núcleo de talentos, que aliavam conhecimentos de planejamento econômico e experiência internacional" (idem, ibidem).

Ao rejeitar a ideia conspiracionista presente na análise de Dreifuss[37], esse relato de Campos é incapaz, no entanto, de contraditar a promíscua relação que se estabeleceu entre esses escritórios e consultorias privadas e o Estado. É muito difícil imaginar que a participação "intercambiável", na expressão de Dreifuss, dessas pessoas nas consultorias e agências estatais seja um fato acidental e um "bico financeiro" e que, considerando toda a crença de Campos sobre o papel da tecnocracia, eles não buscassem traduzir, no Estado, como "racionalidade capitalista" os interesses dos "projetos específicos"[38]. No reconhecimento da CONSULTEC se explicita que a "burocracia asséptica, apostólica e disciplinada" defendida por Campos seria uma exigência neoliberal apenas contra a soberania popular.

Além da atuação desses escritórios e consultorias, ainda nos interessa destacar os vínculos dos neoliberais com os grupos de ação que foram, segundo a análise de Dreifuss (1981), constituídos pela nova "elite orgânica" na sua luta hegemônica. Trata-se do papel do IPES e do IBAD que, de acordo com Dreifuss, formou a "elite orgânica" do "bloco econômico multinacional e associado", revelando o momento em que os interesses que representava se tornaram mais fortes politicamente em relação ao "bloco oligárquico-industrial".

Os fundadores e dirigentes do IPES eram proprietários, acionistas, presidentes e diretores de empresas de capital multinacional e associado. Dentre os economistas neoliberais, Mario Henrique Simonsen, na condição de industrial e presidente da Confederação Nacional da Industria, era integrante da estrutura formal, ao contrário de Gudin, Campos e Bulhões, por exemplo, que participavam na condição de associados e colaboradores. Conforme expõe

[37] Numa resenha crítica da obra de Dreifuss, Maria Vitoria Benevides (2003, p.257, itálico do original) ajuda a esclarecer que o que se deve perceber no texto é "a sólida articulação entre empresários, intelectuais, técnicos e militares *em autênticos grupos de pressão*, e não em simples conspirações".

[38] Leôncio Basbaun (1968, p.162) recupera discurso do deputado Ferro Costa, proferido em 23/02/1962, a respeito da CONSULTEC em que este questiona: "Será que estamos no Brasil das coincidências e das evidências desprezadas? Por que motivo se juntam, numa sociedade que vive a encaminhar pedidos de empréstimos, Diretores da SUMOC, assessores da CACEX, Diretor do BNDE, Embaixador do Brasil nos EUA, elementos do Itamaraty? Por mero acaso?"

Dreifuss (1981, p.162), “[...] embora interesses multinacionais e associados, individuais ou mesmo setoriais fossem devidamente articulados através da administração paralela, não havia nenhuma liderança política reconhecida e organizada ao final de 1960, exceto as associações de classe de cunho menos abrangente”. O início do processo de organização e consciência política poderia ser traduzido como “[...] uma reação empresarial ao que foi percebido como a tendência esquerdista da vida política” e que era unificado por “[...] suas relações econômicas multinacionais e associadas, o seu posicionamento anticomunista e a sua ambição de readequar e reformular o Estado” (DREIFUSS, 1981, p.163). A culminância dessa tomada de consciência viria ao final do governo JK e, após um breve momento de esperanças interrompido com a renúncia de Jânio Quadros, o grupo foi ativado em 1961.

A conscientização não ocorreu, contudo, de forma espontânea e isolada. Antes mesmo da formação do complexo IPES/IBAD, já nos anos 1950, havia contato internacional de membros dessa nova “elite orgânica” com organizações doutrinadoras do neoliberalismo, como a *Foundation of Economic Education* (FEE). Paulo Ayres Filho, um dos principais fundadores e líderes do IPES, já havia iniciado a tradução e distribuição de panfletos entre amigos. Mesmo que indiretamente relacionado ao IPES, a influência de Gudin como divulgador neoliberal já impactava a formação da visão de mundo dos “jovens executivos da geração nascida durante a Primeira Guerra Mundial ou pouco depois dela” (idem, ibidem).

Tampouco foi um processo organizativo isolado. Conforme Dreifuss (idem, p.169), “[...] ao fim da década de cinquenta, por toda a América Latina, havia substancial desenvolvimento de organizações dedicadas a manter a ‘liberdade política e econômica’”. A lista de entidades que eram apoiadas por setores empresariais dos seus países é extensa e possuíam métodos de operação variados, mas “[...] assemelhavam-se em seu objetivo final e na composição de seus patrocinadores e recrutas”, além de ser “[...] comum a troca de

informações, perícia e indivíduos militantes, assim como a concomitância de membros em diferentes organizações nacionais".

Em outra obra, Dreifuss (1986) reforça a análise dessas articulações internacionais na formação da "elite orgânica" brasileira, integrando-a a um processo de renovação das "elites orgânicas" do capitalismo mundial. O que ele registra é exatamente as passagens de uma identidade política *keynesiana* e vinculada ao *New Deal* para uma identidade que chama de neoconservadora e que adere, podemos dizer, à linguagem política neoliberal[39]. Um dos instrumentos dessa integração internacional é "Aliança para o Progresso", uma política dos Estados Unidos da América para apoiar financeiramente governos alinhados ao país no contexto da Guerra Fria. No caso brasileiro, a Aliança para o Progresso foi uma via de interferência externa no contexto pré-Golpe de 1964, financiando estados subnacionais alinhados à política estadunidense e de oposição ao governo de João Goulart (1961-1964) (LOUREIRO, 2023).

Na preparação da ação política, o IPES funcionou a partir de uma divisão de trabalho interna que abarcou cinco objetivos: 1) inteligência e acompanhamento de conjuntura; 2) disputa da opinião pública; 3) formação e doutrinação e 4) articulação parlamentar; 5) integração empresarial. Essas funções eram desempenhadas por grupos de trabalho que se retroalimentavam. Por exemplo, o "Grupo de Conjuntura" indicava temas para que o "Grupo de Estudo e Doutrina" preparasse para subsidiar o "Grupo de Ação Parlamentar" e, eventualmente, ser publicada pelo "Grupo de Opinião Pública" (DREIFUSS, 1981; RAMIREZ, 2011).

[39] A atenção de Dreifuss não recai sobre a relação desse processo com o movimento internacional do pensamento coletivo neoliberal coesionado na Sociedade Mónt-Pèlerin. O que ele identifica são as articulações empresariais e dos governos no centro do capitalismo mundial, que atualizam as suas diretrizes de ação política. O nosso entendimento, informado pelas pesquisas sobre o neoliberalismo, é que esse é justamente o processo em que a linguagem política neoliberal se torna orgânica aos interesses capitalistas dominantes, sendo adotada para responder aos impasses políticos do capitalismo mundial. Não há espaço para discorrer mais sobre tema, mas um trabalho interessante nesse sentido é o de Grégoire Chamayou (2020), em que documenta a atualização dos recursos políticos e ideológicos liberal-autoritários dos grandes capitalistas estado-unidenses no esforço de conter as demandas democráticas daquela sociedade.

A colaboração dos tecnocratas neoliberais foi bastante efetiva no “Grupo de Estudo e Doutrina”, com a participação frequente de Campos e Bulhões. Um outro personagem posicionado por Bielschowsky (2004) na corrente neoliberal, Dênio Nogueira, era também uma liderança ativa nesse grupo. O Grupo funcionava como uma instância fundamental para formar a identidade política e ideológica da nova “elite orgânica”, fixando a ligação entre os valores empresariais, da igreja conservadora, da propriedade privada e do anticomunismo. Conforme Hernán Ramirez (2011, p.92, tradução nossa), uma das premissas do IPES ao recrutar sócios era que deveriam “[...] unir-se doutrinariamente, passando a compartilhar um conjunto básico de ideias, ainda que pudessem subsistir desacordos sobre assuntos particulares”. Ao recrutar empresários, intelectuais, burocratas e militares que já eram formados nas suas próprias áreas, o IPES pretendia também construir uma visão de mundo comum.

Dreifuss (1981, p.231) argumenta que “[...] as atividades ideológicas e sociais combinadas da elite orgânica consistiam em doutrinação geral e doutrinação específica, ambas coordenadas com atividades político-ideológicas mais amplas no congresso, sindicatos, movimento estudantil e clero”. O objetivo da doutrinação geral era criar um ambiente favorável à modernização conservadora na sociedade como um todo. Para isso, os articuladores do complexo IPES/IBAD mobilizaram diversos recursos midiáticos, jornalísticos e editoriais, contando com a participação orgânica de empresários de meios de comunicação, agências publicitarias e editoras para influenciar a opinião pública. No caso da doutrinação específica, buscava-se “[...] unir o emergente bloco de poder em torno de um programa específico de modernização econômica e conservadorismo sociopolítico” (DREIFUSS, 1981, p.232).

Dreifuss (1981) e Ramirez (2011) registram a sistemática preparação do IPES, auxiliado pelo “Grupo de Estudo e Doutrina”, para intervir, ainda nos anos pré-golpe, nas

propostas legislativas. Como foco na articulação parlamentar, realizaram o "Congresso para Reformas de Base", nos quais concentraram-se em formular propostas em três grandes áreas: para a ordem política, para a ordem social e para a ordem econômica. São vários os temas considerados, da "Lei Geral das Telecomunicações" ao "Estatuto da Terra", da remessa de lucros à habitação popular, da reforma tributária e fiscal à legislação trabalhista. Dreifuss (1981, p.244) conclui que

> Pela abrangência e qualidade das teses apresentadas, mostrava-se claramente que a elite orgânica empresarial desenvolvia não só uma campanha estrutura para alcançar o poder, mas também um programa de Governo. Ela visava a reforma do Estado e havia preparado um conjunto de diretrizes alternativas para as propostas do Executivo Nacional-reformista (...) Depois de 1964, o cerne das propostas do Congresso para as Reformas de Base preparadas nos grupos de Estudo do complexo IPES/IBAS, foi adotado como as diretrizes para as inúmeras reformas administrativas, constitucionais e sócio-econômicas, implementadas pelo novo governo militar.

Essa revisão, não exaustiva, do circuito político tecnocrático que foi construído à margem da legitimação democrática e que teve forte e estratégico impacto na política estatal e na formação do capitalismo brasileiro, evidencia a dimensão mais relevante da *práxis antirrepublicana democrática* dos neoliberais neste período.

Como colocamos no início dessa seção, durante os anos 1945 a 1964, conforme a visão tecnocrática e autoritária dos neoliberais, seria necessário construir instituições políticas que estivessem a salvo da intervenção democrática de políticos demagógicos e da irracionalidade popular. O contexto, no entanto, não era favorável para reformas institucionais profundas e nem mesmo para estabilizar politicamente a realização do programa neoliberal, cujos momentos de protagonismo foram interrompidos e descontinuados. Mesmo a UDN estaria comprometida pelo regime "populista" e se mostrava incapaz de sustentar um programa de desenvolvimento com estabilidade.

A via alternativa que acabou sendo adotada foi a de fortalecer os mecanismos institucionais já existentes, como os conselhos técnicos e grupos executivos, e, com respaldo de acordos de cooperação, construir autarquias que capturam o poder decisório sobre as dimensões estratégicas da política estatal. Essa via, bem como o próprio programa de desenvolvimento com estabilidade, exigia capacidade técnica para executar e legitimidade no debate público, entre os políticos, militares e empresários. Se a *vontade* popular majoritária deveria ser afastada das decisões sobre a política estatal, em particular sobre a política econômica, os neoliberais tinham consciência de que uma *opinião* pública majoritária deveria ser formada.

O circuito tecnocrático se fechava, então, conectando a atuação em instituições estatais, centros de pesquisa e difusão de conhecimento, presença constante nos meios de comunicação e consultorias privadas. O impasse político que ainda enfrentavam nessa fase é que, ao não ter força política para romper e acabar "compondo" com o arranjo partidário "populista", a programatização neoliberal foi descontínua e aquém das pretendidas reformas institucionais que cristalizariam o seu poder tecnocrático. O envolvimento com o complexo IPES/IBAD agregou uma dimensão da ação política ausente nesse circuito tecnocrático, o da luta efetiva pelo poder.

A tese de Dreifuss (1981), corroborada por Ramirez (2011), é a de que o complexo IPES/IBAD foi bastante exitoso ao exercer o papel de partido da burguesia multinacional e associada e liderar a conquista do poder.[40] Sem exagerar o papel dos tecnocratas neoliberais nesse processo, cujo protagonismo foi efetivamente exercido por lideranças empresariais e

[40] Após o bem-sucedido golpe de Estado no Brasil, "líderes do IPES finalmente exportavam para países vizinhos a perícia adquirida na campanha para depor João Goulart, envolvendo-se em operações internacionais de desestabilização de seus regimes. O golpe que colocou a liderança do IPES no poder no Brasil parece ter sido usado como modelo para o golpe militar chileno (...) Membros do IPES trabalharam de perto com associações empresariais e profissionais chilenas (...) Entre os líderes do IPES envolvidos nessas atividades e no assessoramento aos empresários chilenos sobre a preparação das condições para a intervenção militar e a derrubada de Allende encontravam-se Gilbert Huber Jr. e Glycon de Paiva [neoliberal ex-presidente do BNDE]. Como este afirmou após o golpe vitorioso, 'a receita existe, e o bolo pode ser assado a qualquer hora. Vimos como ela funcionou no Brasil, e agora novamente no Chile'" (DREIFUSS, 1981, p.424).

militares, é importante identificar que eles se vincularam a esse movimento, colaborando para a formação ideológica e programática. Na condição de técnicos capacitados que já exerciam a "representação" dos interesses do capital multinacional e associado no circuito político tecnocrático no período democrático e que participavam do movimento "revolucionário", viriam a ocupar cargos decisórios determinantes no novo regime. Pode-se dizer que a linguagem política do programa de "modernização conservadora" que fundamentou as reformas institucionais após o Golpe de 1964 era a da tecnocracia neoliberal.

CAPÍTULO 3 – A ASCENSÃO DO NEOLIBERALISMO BRASILEIRO: AUTORITARISMO NEOLIBERAL NA DITADURA MILITAR

A instalação da Ditadura Militar a partir de 1964 provocou uma mudança qualitativa fundamental na *práxis antirrepublicana-democrática* do neoliberalismo brasileiro. Se no período anterior, de 1946 a 1964, os neoliberais aturam em composição e subordinados a outras correntes liberais num contexto de predomínio nacional-desenvolvimentista, a partir do Golpe eles se destacam como corrente liberal dominante, passando a dirigir a política econômica do Estado, numa coalizão com o comando militar.

O capítulo se dividirá em duas partes. A primeira analisará a fase inicial do regime, no governo Castello Branco (1964-1967), na qual os neoliberais exercem grande protagonismo com na reorganização do Estado brasileiro. A segunda analisará a fase que começa com o Governo Geisel (1974-1979), marcada pelo início da chamada "distensão" e por conflitos do governo com a própria base empresarial que se manifesta através da campanha contra a "estatização".

1. Processo de neoliberalização do liberalismo brasileiro II: ascensão da *práxis* tecnocrática ao centro Governo Castello Branco (1964-1967)

A intervenção militar repôs a viabilidade de uma via imaginada por Campos para assegurar as condições políticas necessárias ao desenvolvimento com estabilidade. Retomando o argumento de Moraes, haveria dois caminhos possíveis diante da premissa política de que o "Estado-administrador" deveria ser posto "a salvo de uma sociedade marcada pela miopia, corrupção e insensatez" e ser conduzido por uma "burocracia apostólica". Um deles prevaleceu entre os anos 1946 e 1964, quando, na visão dos neoliberais, a política do desenvolvimento com estabilidade ficou aquém do possível e

necessário para o país, uma vez que a institucionalidade tecnocrática exigida para a levar adiante precisou conviver, subalternamente, com a política "populista" predominante que implantou o caos[41].

O outro caminho seria "[...] uma espécie de ditadura comissária que se estabelece pela força e legitima sua aparição através das emergências de 'guerra contra o atraso'" (MORAES, s/d, p.17). Era em face dessa emergência que se justificava a intervenção militar de 1964. Ela foi, nas palavras de Gudin (1965, p.84 apud MARINGONI, 2010, p.96), "[...] uma medida de salvação pública, promovida pela avalanche da opinião do país e apoiada nas Forças Armadas, contra a subversão de poderes e valores humanos, contra o solapamento sistemático da hierarquia, contra o caos econômico e financeiro e contra a desordem social". Moraes argumenta que essa figura da "ditadura comissária" não apareceria "[...] de forma explícita, nem tem seus traços minunciosamente desvelados [...] temos, apenas, um perfil inacabado" (MORAES, s/d, p.24).

Ao se justificar perante uma situação de ameaça à economia de mercado, os traços dessa figura poderiam corresponder à noção de autoritarismo liberal que, como vimos anteriormente, seria o reconhecimento mais justo para a Ditadura Militar. Mas Moraes registra o momento preciso em que Campos explicita a associação entre o regime e a ideia de uma ditadura comissária[42]. Vale reproduzir a citação:

---

[41] Em relato que comenta o contato que teve com o General Castello Branco na ocasião do convite para o Ministério do Planejamento, Roberto Campos elenca as diversas situações frustrantes vividas por ele, Lucas Lopes, Gudin e Bulhões em que apresentaram planos para estabilizar o país e organizar o crescimento, mas que foram interrompidos pelos governos. O problema é que seria necessária uma "dolorosa preparação de terreno" a qual os governantes não se interessariam. Castello Branco lhe teria dito, então, "talvez o senhor me subestime. Não tenho preocupações eleitoreiras. Dedicar-me-ei a salvar o país do caos" (CAMPOS, 1994, p.560). Na expressão de Moraes (s/d, p.26), nessa relação com a Ditadura Militar "a 'burocracia apostólica e ascética' de Campos havia encontrado seu profeta armado".

[42] Ricardo Silva (1997, p.291 e ss.) aproveita essa leitura de Moraes para criticar a ideia de ditadura comissária em Campos como uma racionalização que não tem respaldo na teoria política e nem nos fatos, prestando-se exclusivamente a uma "tentativa ardilosa de atribuir um pouco de dignidade ao que é intrinsicamente indigno". Para ele, "Em primeiro lugar, não constava da Constituição brasileira de 1946 nenhum dispositivo que permitisse aos militares a deposição do presidente da República. Tampouco os militares foram nomeados ou eleitos pelo povo ou por seus representantes para assumirem a função de ditadores (...) Em segundo lugar, destaque-se que

> Com notável instinto de preservação, que lhe garantiu três séculos de história, façanha não desprezível, a *'Lex Curiata*' da república Romana admitia regimes transitórios de exceção para a solução de crises. Eram a *dictadura rei gerundae causa* – a ditadura para fazer as coisas e a *dictadura seditionis sedandae* – a ditadura para debelar a sedição. Os nossos Atos Institucionais, cujos objetivos foram essencialmente semelhantes – quebrar um impasse institucional e expungir a subversão – nada mais são do que uma versão cabocla da lei curiata" (CAMPOS, 1967, p.87 apud MORAES, s/d, p.24).

Em 1967, Campos estava ainda se referindo aos atos institucionais decretados no governo Castello Branco, que passaram a ser conhecidos como Ato Institucional No. 1 (AI-1), Ato Institucional No. 2 (AI-2) e Ato Institucional No. 3 (AI-3). Os atos foram uma tentativa de construir uma "legalidade de exceção", "capaz de impor graves limites à autonomia dos demais poderes da União, punir dissidentes, desmobilizar a sociedade e limitar qualquer forma de participação política" (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p.456). O AI-1 foi o instrumento que visou "expungir a subversão", usando os termos de Campos. Ele "[...] transferia parte dos poderes do Legislativo para o Executivo, limitava o Judiciário, suspendia garantias individuais e permita ao presidente da República cassar mandatos, cancelar os direitos políticos do cidadão pelo prazo de dez anos e demitir funcionários públicos civis e militares" (idem, ibidem). Para assegurar esses poderes, também "[...] liberou a execução de manobras policial-militares de detenção em massa, com bloqueio de ruas, busca de casa em casa e checagem individual, que se deram durante o ano de 1964 [...] – cerca de 50 mil pessoas acabaram detidas nessas manobras, conhecidas como Operação Limpeza" (idem, ibidem).

---

jamais os militares ou os tecnocratas fixaram com clareza, em qualquer das milhares de leis que criaram, quanto tempo exatamente iria perdurar a ditadura. (...) Em terceiro lugar – e aqui reside o momento principal em que os fatos históricos contradizem a racionalização de Campos –, os militares e os tecnocratas não se limitaram a governar acima da constituição de 46, lançando-se a tarefa de substitui-la inteiramente por outra, na verdadeira 'fúria legiferante' do governo Castello Branco. Ainda mais: o espírito das reformas institucionais deste período apontava justamente para o tolhimento da autoridade das assembléias e do povo, o principal pecado do ditador".

Os AI-2 e o AI-3, por sua vez, “quebravam o impasse institucional”. Para Campos, segundo Moraes (s/d, p.16), os fatores institucionais que precisam ser superados diziam respeito à “[...] existência de subdivisões politicas autônomas, complicando o plano central; inadequação do aparato burocrático implementador, mais afeito ao prestígio do que ao desempenho; falta de máquina política habilitada à obtenção do consenso; instabilidade política”. O AI-2 suprimiu as eleições diretas para Presidência da República e extinguiu os partidos políticos existentes. O AI-3 completou o processo colocando fim para a eleição direta para governadores e estabeleceu as normas para implantação do bipartidarismo.

Gudin não ficaria atrás no respaldo às medidas adotadas. Ele, que considerava ser esta a missão política das Forças Armadas no período republicano, via o “Poder Moderador”, que antes coube ao Imperador, como solução mais eficaz para superar o “caudilhismo”, o “populismo”, o “clientelismo”, o “comunismo”, o “coletivismo” e tudo o mais que associava à política varguista. Para ele,

> Ninguém nega que a ditadura que se substituiu ao caos, quando exercida por homens de capacidade, livres das peias partidárias e das injunções políticas inerentes às democracias, confere aos detentores do poder, durante certo período, uma liberdade de ação excepcional que, inteligentemente utilizada, facilita o restabelecimento da ordem e a relação de uma obra proveitosa de governo” (GUDIN, 1977, p.70 apud MARINGONI, 2010, p.69).

Os neoliberais, liderados por Campos e Bulhões, vieram ao centro do governo Castello Branco[43]. Schwarcz e Starling (2015, p.448) expõe que em meio à agitação política dos primeiros dias após o golpe, “[...] o IPES concentrava-se em criar as circunstâncias capazes de transformar a quartelada em golpe e um golpe em governo”. O objetivo imediato era ocupar as posições-chave da administração do Estado para a execução do programa alternativa que

[43] Mais uma vez, no relato de Campos: “Quando ia me levantando, dando por finda a entrevista, Castello disse que já se ia esquecendo de uma coisa. Antes de convidar-me, falara com o dr. Bulhões, ministro da Fazenda, que se manifestara contrário à criação de um ministério do Planejamento. (...) Mas – continuou Castello, quando comuniquei que pensava escolher para o posto o embaixador Roberto Campos, ele reagiu imediatamente, dizendo que retiraria sua objeção. Bulhões já me conhecia de longa data e entre nós havia total afinidade ideológica” (CAMPOS, 1994, p.563-564).

fora elaborado e agitado nos anos anteriores. Os alvos prioritários eram a "[...] estrutura de planejamento governamental e de definição da política econômica – com imediato estabelecimento do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica" (idem, ibidem), além de outros órgãos de decisão executiva estratégicas ligados à Presidência da República e de controle de informações e inteligência.

Os Ministérios do Planejamento e da Fazenda expressaram a institucionalidade tecnocrática pretendida pelos neoliberais para assegurar o desenvolvimento com estabilidade. Entre 1964 e 1985, esses ministérios foram o reduto de civis e seu comando coube "[...] quase todo ao IPES: Roberto Campos, Octávio Gouvêa de Bulhões, Antônio Delfim Netto, Hélio Beltrão, Mário Henrique Simonsen" (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p.451). Associados ao IPES, os neoliberais conduziram as áreas do Estado brasileiro responsáveis pelas principais mudanças institucionais que reorganizaram o regime de regulação do capitalismo.

> O governo Castello Branco ergueu as bases econômicas e financeiras que serviriam para deslanchar o modelo de desenvolvimento, e deu prioridade a um programa de estímulo ao investimento estrangeiro e de incentivo às exportações por meio da desvalorização do cruzeiro em relação ao dólar. Adotou uma dura política de estabilização: controle dos salários, redução da idade legal mínima de trabalho, fim da estabilidade no emprego através da criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), repressão aos sindicatos, proibição de greves (idem, ibidem).

Dreifuss (1981, p.492), em nota, argumenta que "[...] no centro da exclusão institucionalizada dos interesses econômicos subalternos estava o Ministério do Planejamento, uma verdadeira reserva do IPES". Estando responsável por diferentes funções do aparelho do Estado, foi sub sua orientação "que se executou a reformulação da estrutura produtiva e administrativa do Estado [...] transformou o Estado em um fator gigante de acumulação de capital, o que beneficiou o bloco multinacional e associado" (idem, ibidem).

Como ministério civil mais importante do governo Castello Branco, o Ministério do Planejamento coordenava suas ações com o Serviço Nacional de Inteligência (SNI) e conjuntamente opinavam sobre questões de todos os outros ministérios. Dreifuss (idem, p.425) considera que "Roberto Campos era o civil mais importante do grupo ministerial e, como ministro, o mais favorecido pelo presidente, uma figura central na formação do pensamento 'econômico' da administração de Castello Branco". Traduzindo esse pensamento, Campos (1994, p.570) afirmou que a filosofia básica do Ministério do Planejamento "[...] não era asfixiar a iniciativa privada e sim, ao contrário, disciplinar os investimentos públicos e racionalizar a ação do governo, construindo assim uma moldura dentro da qual a iniciativa privada poderia operar com segurança".

1.1. Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e construção do Estado neoliberal

O principal instrumento formulado para essa reestruturação do Estado foi o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), um plano que coordenava o conjunto de ações e de reformas econômicas e sociais colocadas em prática pelo novo governo. Na enunciação de seus objetivos é dito que "o presente Programa de Ação, dentro de seu propósito básico de estabilização, desenvolvimento e reforma democrática, estabelece as linhas gerais da política econômica a ser adotada no Brasil no período de julho de 1964/março de 1967" (BRASIL, 1965). Antes de avançar com as reformas, Campos tinha a ideia de que era necessário aparar as áreas de atrito internacional, vale dizer, com os Estados Unidos. O esforço seria necessário para reconstruir a imagem do Brasil no exterior, facilitando as negociações da dívida externa e dando segurança para o capital estrangeiro no país. Nesse sentido, as medidas imediatas envolveram o cancelamento das encampações de empresas privadas estadunidenses e a anulação da "Lei de Remessas de Lucros".

De acordo com Campos (1994, p.607 e ss.), o planejamento proposto tinha três estágios. No primeiro, foi feito "[...] um diagnóstico e uma declaração de política geral, desenvolvendo-se um simples programa de coordenação das atividades governamentais no domínio econômico". No segundo estágio, foi criado em 1965 o Conselho de Planejamento (CONSPLAN). No terceiro estágio, seria preparado um "plano decenal" que incluiria uma estratégia de longo prazo de desenvolvimento. O PAEG se inseriu no primeiro estágio e pretendeu responder a um diagnóstico da situação econômica que identificava alta inflacionária e paternalismo salarial, no plano conjuntural; gargalos produtivos e distributivos na agricultura e na indústria, no plano estrutural; e ausência de órgãos técnicos para formular a executar a política financeira e de um mercado financeiro organizado, no plano institucional.

A solução dos problemas contidos no diagnóstico deveriam ser todos submetidos à cura da inflação, o objetivo "condicionante" de todos os demais. Campos (idem, p.610) afirma que nesse ponto "[...] marcava posição que se poderia dizer 'monetarista-ortodoxa', contrariamente à posição 'desenvolvimentista', que acreditava na possibilidade de se atingir simultaneamente o objetivo de queda da inflação e aceleração do crescimento". Campos explica também que mais importante do que os objetivos elencados no PAEG, eram os instrumentos definidos: política financeira, política de produtividade social e política econômica internacional. O primeiro enfrentava questões como o déficit orçamentário, a política tributária, a política monetária, a política bancária e os investimentos públicos. No caso do segundo, os problemas urgentes a serem enfrentados eram a formulação de políticas salarial, agrária, habitacional e educacional. Por fim, o terceiro instrumento se voltava para a reformulação da política cambial, de comércio exterior, para a consolidação da dívida externa e ao estímulo para o ingresso de capital estrangeiro (idem, ibidem). Vê-se que os instrumentos enunciados no PAEG exigiam uma ampla reestruturação institucional do Estado brasileiro, que será efetivamente colocada em prática nos primeiros anos do regime.

Em visão retrospectiva e já mais fortemente influenciada pela perspectiva hayekiana, Campos concede mais aos argumentos liberais críticos às pretensões planificadoras na economia de mercado. No entanto, Campos continuava validando os esforços empreendidos por ele e pelos demais neoliberais do governo Castello Branco no sentido de superar os problemas institucionais, isto é, na reconstrução da "moldura" política, econômica e social que permitiria o funcionamento da economia de mercado. É assim que ele considera positivamente as "grandes reformas" dirigidas pelo Ministério do Planejamento sob sua liderança.

Para ele, "Castello Branco [para não dizer ele próprio] usou as reformas como instrumento de criação de um formato societal precursor do que, nos dias de hoje, na década de 90, se descreve como 'capitalismo democrático'. É a conjunção da democracia política com a economia de mercado" (CAMPOS, 1994, p.635). Era uma visão modernizadora das instituições que só agora – nos anos 1990 e já sob domínio global do neoliberalismo – poderia ser adequadamente compreendida. Essa presciência neoliberal estava implícita também no PAEG que "[...] antecipou diretrizes de políticas de estabilização e desenvolvimento precursores do receituário que, quase três décadas depois, viria a ser conhecido como o 'Consenso de Washington'" (idem, p.1283).

Não é trivial que o principal protagonista da formulação e implementação de políticas que reestruturaram o Estado brasileiro as associe com as políticas e o regime político neoliberal. É necessário tomar todo o cuidado com essa interpretação que fazemos, pois seria esperado que, num livro de memórias, Campos buscasse minimizar qualquer incoerência entre as ideias que defende no tempo em que escreve e aquelas que alimentaram a sua prática política num momento decisivo para a sua trajetória e a do país. Mas esse risco é cotejado com o fato de que, em diversos momentos, o próprio Campos é cauteloso nas revisões e

autocrítico acerca de "ingenuidades" decorrentes da insuficiente formação doutrinária neoliberal[44].

As "grandes reformas" que "modernizaram" o Estado brasileiro compreenderam iniciativas no campo político como a reformulação do código eleitoral e da lei dos partidos, iniciados pelos AI-2 e AI-3 e consagrados na Constituição de 1967, "visando operacionalizar nossa débil democracia" (CAMPOS, 1994, p.636). No campo econômico, buscando a "operacionalização da economia de mercado", foi empreendia "uma vasta reformulação institucional, abrangendo todo o sistema fiscal e financeiro" (idem, ibidem). No campo social, por fim, o objetivo era criar um "distributivismo racional", através do "Estatuto da Terra", da "Reforma Habitacional" e do "Fundo de Garantia por Tempo de Serviço" (FGTS). Campos se defendeu da crítica à ampla intervenção governamental criadora de novas instituições com a noção de que "o que conta não é tanto o grau de intervenção, e sim o tipo de intervenção" (idem, p.637) e propôs que o que foi descrito como "fúria legiferante" do governo Castello Branco pudesse ser entendido como um intervencionismo de "tipo 'neoclássico', *em favor* das forças de mercado" (idem, p.639, itálico do original).

Esse tipo de processo levado adiante entre os anos de 1964 e 1967 pode ser entendido à luz da noção de "processo constituinte desdemocratizador" proposta por Gerardo Pisarello (2014). Ao contrário de processos constituintes *democratizadores*, que assumem uma perspectiva popular e tendem a uma distribuição mais igualitária do poder político e econômico, os processos constituintes *desdemocratizadores* adotam uma visão elitista e tendem a uma concentração de poder (PISARELLO, 2014, p.11). Formalmente, esses processos se relacionam com a aprovação de novos textos constitucionais, mas são também

[44] Vale conferir alguns trechos representativos: "Cheguei mesmo – *horresco referens* – à tolice, que Gudin nunca me perdoou, de descrever o seguinte: 'as objeções de Hayek e Von Mises sobre a irracionalidade dos preços e de fatores nas economias planificadas teriam sido destruídas, em grande parte, pela análise de Barone, Taylor e Lange'" (CAMPOS, 1994, p.169). "Hoje, depois de exposto por tempo muito mais longo à pregação de Von Mises e Hayek, reconheço que eram válidas as críticas que fazia Eugênio Gudin à minha ingenuidade de planejador" (idem, p.616). "Àquela altura eu não estava ainda preparado para a humilde tese de Hayek, para quem a economia não é senão o 'estudo das consequências imprevistas da ação humana'" (idem, p.618).

"[...] uma série de dinâmicas de mudanças, jurídicas e não jurídicas, implantadas entre a crise dos regimes que são questionados até a sedimentação de novas ordens político-constitucionais" (idem, p.12, tradução nossa).

Sem ser exaustiva, tomamos como referência aqui as intervenções e reformas comentadas por Campos[45] nas áreas do sistema fiscal e financeiro, da questão agrária, da reforma administrativa e da legislação trabalhista. Elas fornecem um panorama para que se compreenda a profundidade das mudanças no regime de regulação do Estado. A maior parte delas foram também baseadas nos esforços anteriores do IPES através do "Grupo de Estudos e Doutrina" e do Congresso para as "Reformas de Base", espaços que contaram com grande colaboração dos neoliberais e que forneceria também nomes para ocupar a maior parte dos cargos-chave (DREIFUSS, 1981, p.429 e ss.).

As reformas do sistema fiscal e financeiro eram tratadas como condições necessárias para a estabilização de preços que, conforme mencionado acima, consistia no objetivo condicionante do PAEG. Em relação ao sistema fiscal, foram adotadas medidas emergenciais que visavam aumentar a poupança, como a introdução do mecanismo de correção monetária, e medidas estruturantes através da Emenda Constitucional No. 18, consolidada na Constituição de 1967, que formou o novo "Código Tributário" que visava, na concepção, simplificar os impostos e centralizar o poder de criação de impostos.

No caso do sistema financeiro, Campos (1994, p.650) comenta que "[...] o apetitite reformista se revelou intenso e célere. No espaço de menos de um ano [...] foram passadas as três leis fundamentais: a lei que criou o Sistema Financeiro Habitacional [...], a lei que criou o Banco Central [...], e a lei de reforma do Mercado de Capitais". A questão do Banco Central é interessante de se destacar. A defesa de um Banco Central independente era proposição antiga

[45] Conferir o Capítulo XII no qual Campos (1994) registra os momentos marcantes do seu envolvimento no governo Castello Branco. Dado o papel destacado do Ministério do Planejamento no conjunto de reformas implementadas, é seguro considerar os comentários de Campos como referência para o nosso objetivo de evidenciar o sentido neoliberal das transformações do Estado brasileiro nesse período.

de Bulhões, então Ministro da Fazenda, e tinha sido formulada no IPES com o entusiasmo de Dênio Nogueira, que ora ocupava a diretoria-executiva da SUMOC. Mas a criação do Banco Central do Brasil (BACEN) enfrentou fortes resistências institucionais que vieram dos interesses sediados no Banco do Brasil e sofreu muitos desvios em relação ao projeto original. Lamentando o fato, Campos (idem, p.669) dirá que "no Brasil, há leis que 'pegam' e leis 'que não pegam'. A que criou o Banco Central não pegou. É o que o Banco Central, criado independente, tornou-se depois subserviente".

A principal garantia da independência, os mandatos fixos, foi descumprido na primeira sucessão presidencial, com apoio do novo Ministério da Fazenda, Delfim Netto. Anos mais tarde, em 1974, esse instituto foi formalmente revogado por proposta do então Ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen. Bulhões, Delfim Netto e Simonsen, além de Nogueira, eram todos ideologicamente alinhados e foram responsáveis por instituir, descumprir e revogar o instituto, demonstrando as dificuldades e contradições da implementação de um modelo institucional coerente com a doutrina.

O Ministério do Planejamento ficou encarregado de tratar da questão agrária. A partir das formulações elaboradas no IPES, Campos (idem, p.684-685) relata que propôs a Castello Branco uma orientação baseada em: 1) modernização capitalista das relações no campo; 2) ao invés da prioridade na desapropriação, tributação progressiva sobre a terra improdutiva, abertura de fontes de colonização, humanização das relações de parceria e arrendamento; 3) foco na produtividade e em bons empregos rurais (e não no acesso à terra); 4) módulos regionais diferenciados, considerando as variações no território (relativizando a definição de latifúndio). No Congresso, a proposta de "Estatuto da Terra" sofreria a dura oposição da UDN e foi viabilizado por uma emenda redigida com a colaboração do PSD. A Emenda Constitucional No. 10, depois assimilada como artigo 161 da Constituição de 1967, tratava das compensações financeiras nos casos de desapropriações. Para Campos (idem, p.695), "[...]

tal como acontecera no caso da Lei No. 4.595/64, que criou o Banco Central independente, no caso do Estatuto da Terra as intenções foram melhores que os resultados", pois teriam faltado capacidade técnica do Estado e vontade política dos governos para implementá-lo. A política agrária da Ditadura efetivamente combinou a "modernização capitalista" da agricultura brasileira, criando o novo e dinâmico agronegócio, com as restrições à distribuição da terra.

A reforma administrativa foi também um movimento reformista importante conduzido pelo Ministério do Planejamento. Conforme Campos (idem, p.697), "[...] para usar a linguagem de Castello Branco, em sua Mensagem ao Congresso de 1965, o objetivo, que a experiencia provou demasiado ambicioso, seria 'obter que o setor público possa operar com a eficiência da empresa privada'". O documento principal foi o Decreto Lei No. 200, "a única das grandes reformas de Castello Branco que não foi votada pelo Congresso" (idem, ibidem) e que, oportunamente, era a que formava a tecnocracia. A reforma estabeleceu as diretrizes e princípios fundamentais da administração pública tecnocrática, reorganizou os instrumentos e funções do governo, refez a estrutura ministerial e reformulou o Tribunal de Contas. Mas, em tom realista, Campos (idem, p.708) considera que "[...] o DL No. 200, documento abrangente mas flexível, constituiu ao longo dos anos um instrumento de modernização administrativa, conquanto vários de seus postulados fundamentais, como a rígida implantação do sistema de mérito, tivessem sido frequentemente violados".

Além deste aspecto, que visava aproximar o máximo possível o enquadramento do funcionalismo no regime de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), "[...] o que permitiria controlar-se o desincentivo à eficiência resultante do instituto da 'estabilidade'" (idem, ibidem), Campos se mostrou frustrado com a inutilização do dispositivo da reforma que autorizava o Poder Executivo a se desfazer de estatais que acusassem prejuízos continuados. Diz ele que "[...] se a paisagem estatal continuou, ao longo dos anos, infestada de elefantes

brancos, com o sacrifício do contribuinte, não foi certamente por imprevisão dos planejadores da Reforma Administrativa do governo Castello Branco" (CAMPOS, 1984, p.709).

Em diversos momentos, Campos atribuiu como injustas as acusações de que o governo Castello Branco não teria se preocupado com a questão social. Ao contrário, ele argumenta, "Castello Branco tinha um projeto social bastante racional e articulado. Os dois *leitmotivs* daquilo que se poderia chamar de 'projeto social' eram a *democratização das oportunidades* e a *promoção de um novo trabalhismo* (idem, p.710, itálico do original). No primeiro caso, incluíam-se todas as medidas de reforma urbana e habitacional, agrária e educacional.

No segundo caso, "[...] em vez da obsessiva reivindicação de salários monetários, buscava-se enfatizar os 'salários indiretos'" (idem, p.712), que se relacionariam com a democratização de oportunidades. Seriam investimentos sociais que "[...] não sendo percebidos como custos diretos, não estimulavam a remarcação de preços" (idem, ibidem). A construção de um novo trabalhismo contemplava: contenção salarial nos limites do aumento de produtividade; substituição da estabilidade, "libertando os trabalhadores da escravidão a uma empresa" (idem, p.713), pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); unificação dos institutos previdenciários, que Campos não repetiria ao conhecer os resultados e o "[...] gigantismo da Previdência, que se tornou o maior orçamento da República [...] Hoje, atento à cruel ineficiência do INSS, eu favoreceria a descentralização e a privatização opcional da Previdência" (idem, p. 718); participação nos lucros das empresas, que foi reafirmado na Constituição de 1967, mas acabou não sendo regulamentado nos governos seguintes. O *novo trabalhismo* envolvia também a Lei de Greves, que foi "a primeira das grandes reformas", visando regular o direito de greves e apoiar uma "despolitização dos sindicatos".

1.2. Constituição de 1967: autoritarismo neoliberal e economia de mercado

A consagração do projeto "modernizador" do Estado brasileiro foi a Constituição de 1967. Ao constitucionalizar as reformas realizadas por meio de decretos, leis e emendas constitucionais após 1964, ela consolida o modelo neoliberal de um Estado autoritário, disciplinador, elitista e tecnocrático.

Responsável pelos capítulos econômicos, Campos (idem, p.784) pretendeu "formular uma Constituição anti-inflacionária e privatista"[46]. Ao mesmo tempo, confirma que "[...] a Constituição de 1967 visava a criar um Executivo forte [...] um corretivo natural para os impasses legislativos anteriores" (idem, p.794). Eram as duas pontas da "operacionalização da economia de mercado" e da "operacionalização da débil democracia". De um lado, visava-se estabelecer uma "moldura" constitucional que conferisse liberdade econômica para a iniciativa privada e, de outro lado, as instituições do Estado se tornariam cada vez mais tecnocráticas, blindadas da influência demagógica decorrentes da soberania popular e estabilizadas pela redução do pluralismo político.

Em 1994, ostensivamente crítico à Constituição de 1988, Campos convoca a autoridade neoliberal do "profeta" Gudin para argumentar que melhor caminho na *distensão* do regime teria sido não um novo texto constitucional, mas o retorno à Constituição de 1967, pois

> Ela garante participação popular direta na eleição para o Legislativo em níveis municipal e estadual de governo, mas atribui ao colégio parlamentar a eleição presidencial, para evitar o "plebiscito de demagogos" em que se haviam transformado nossas contendas sucessórias. Reforça-se a iniciativa do Executivo em matéria econômica, a fim de evitar desordem orçamentária, mas preserva-se a função revisora, crítica, denegatória ou ratificadora do Parlamento. (...) Tratava-se, a seu ver, de um esforço imperfeito, porém meritório, de criar um Executivo forte porém não-autoritário, de conciliar centralismo com federalismo, de reforçar a disciplina econômica sem mutilar liberdades políticas, de regular a intervenção do Estado sem extinguir o pluralismo dos agentes produtivos (CAMPOS, 1994, p.244-245)

[46] Embora não tenham sido controversos nos debates constitucionais, "a experiência posterior revelou que nenhum desses objetivos seria atingido" (CAMPOS, 1994, p.784). Campos relata, por exemplo, o embate sobre a manutenção do monopólio do petróleo, tema em que foi derrotado.

O próprio Gudin provavelmente não faria reparos a essa recomendação que Campos lhe atribuía. Para ele, "[...] a Constituição de 1967 é, a meu ver, uma obra de sabedoria política, só superada pela Constituição imperial de 1824" (GUDIN, 1978, p.160). No caso da Constituição de 1967, a sua grande sabedoria era a de constituir uma democracia controlada e adequada à educação política do povo. E em diversas vezes reclamava – de forma muito reverencial à função moderadora exercida pelas Forças Armadas – a *distensão* do regime a partir do retorno à Constituição de 1967.

Ricardo Silva (1997, p.296) retoma uma passagem de Campos em que este sintetiza o que seria o "Executivo Forte", reforçado em suas iniciativas nas matérias econômicas perante o Poder Legislativo. Em primeiro lugar, tratava-se de garantir iniciativa legislativa direta em assuntos de finanças e segurança nacional. Silva argumenta que nesse ponto abriu-se "das raríssimas discordâncias entre Gudin e Campos", pois o primeiro, apesar de acreditar que seria necessário que o Executivo fosse dotado de grande autoridade em matéria econômica e financeira, considerava que o instrumento de decreto-lei poderia gerar insegurança econômica nas mãos de um mal governante. O segundo, por sua vez, entendia que os decretos-lei eram uma necessidade no contexto de sociedades que sofrem agressões ideológicas e convivem com mudanças técnicas e econômicas cada vez mais velozes (SILVA, 1998, p.296-297). No fundo, a divergência poderia ser resolvida na questão de quem governa e, portanto, visto no conjunto da obra da Constituição, este seria um problema menor.

Em segundo lugar, o "Executivo Forte" significaria, para Campos, a exclusividade na orçamentação da despesa e na institucionalização do planejamento, reduzindo as pressões inflacionárias provocadas quando o legislativo intervém no orçamento (idem, ibidem). Campos relata que, na discussão sobre esse tema durante o debate constitucional, argumentava contra os que acusavam um "autoritarismo orçamentário" que na tradição inglesa "[...] o Parlamento pode aceitar ou rejeitar o orçamento, porém não alterá-lo, pois que

ele representa um programa articulado de governo" (CAMPOS, 1994, p.787). Ele lamenta também que essa "[...] severidade anti-inflacionária permaneceu uma utopia. Os orçamentos foram cada vez mais frouxamente planejados e piormente executados" (idem, ibidem).

O esvaziamento do Poder Legislativo e a transferência de capacidade legislativa para o Poder Executivo se fundamentaria no fato teórico e prático de que a "moldura" constitucional já seria suficiente para estabelecer o enquadramento político e jurídico da economia de mercado e as iniciativas legislativas deveriam se restringir a atos administrativos[47]. A modernização administrativa liderada por Campos já previa, inclusive, instâncias legislativas e regulatórias, como por exemplo a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN), com muito mais capacidade técnica e agilidade para promover os aperfeiçoamentos do mercado.

Esse processo de fortalecimento do Executivo perante o Legislativo se completaria, em terceiro lugar, na dimensão do federalismo. A União passaria a centralizar mais poderes através de três mecanismo: a reforma tributária, que corrigiu a anarquia tributária e ampliou a centralização arrecadatória; a limitação da liberdade dos Estados, incluindo o fim da eleição direta para governadores; e ampliação do direito de intervenção federal (SILVA, 1998, p.296).

Além do reforço do Poder Executivo da União e da tecnocracia no seu interior, no âmbito da Constituição de 1967 foram consolidadas as reformas institucionais que tinham o condão de imunizar o regime político da influência popular. A "democracia controlada", na expressão cínica de Gudin, era baseada em quatro fundamentos: primeiro, o bipartidarismo decretado que, na visão de Campos (1994, p.779), "[...] evitou o mal maior – a institucionalização de um partido único, fórmula habitual das ditaduras". Mais além, e seguindo o argumento de Karl Popper, Campos consideraria o bipartidarismo um avanço da

[47] A sistematização teórica deste argumento no pensamento político neoliberal e a proposição de um modelo constitucional adequado a ele foi feita em Hayek (1975).

representação democrática, conferindo mais estabilidade e acarretando mais responsabilidade dos partidos de governo e de oposição (idem, p.780).

O segundo fundamento seria o instituto da eleição indireta, "o mais festejado instituto destinado à diminuição da soberania popular" (SILVA, 1998, p.300). Para Gudin, a principal "lição de filosofia política" do período de 1946 a 1964 foi o "[...] fracasso total da experiência [...] de eleição presidencial por sufrágio universal, secreto, direto e verdadeiro". Ainda em 1971, sete anos após a instalação da Ditadura Militar e quatro anos após a outorga da Constituição, caso essa lição fosse abandonada "[...] daria invariavelmente a vitória ao melhor artista de televisão e ao mais hábil demagogo" (GUDIN, 1978, p.143, itálico do original). Para Campos (1968, p.95 apud SILVA, 1998, p. 300), as eleições diretas "funcionaram bem enquanto não existiram".

O terceiro e o quarto fundamento foram tratados, sugestivamente, em conjunto nas memórias de Campos. Era o "tripé da segurança", isto é, "a própria Constituição, suplementada pela Lei de Segurança e pela Lei de Imprensa" (CAMPOS, 1994, p. 796). Para Silva (1998, p. 300), "[...] a instituição da censura nos meios de comunicação, através da Lei de Imprensa, promulgada na esteira da Constituição de 1967, representou uma outra importante reformulação constitucional, no sentido de dificultar a mobilização popular". Campos compreendia que a lei era benéfica, pois agravava a responsabilização jornalística e as penas, evitando que a imprensa seguisse uma prática rotineira de extorsão (CAMPOS, 1994, p.797). O objetivo de censura da Lei de Imprensa era indisfarçável até mesmo no nos comentários de Campos quando comenta que a lei só entraria em vigor no último dia de governo de Castello Branco, no qual "vigorou a lei antiga e foi ampla a liberdade de imprensa" (idem, ibidem).

Campos argumenta que a liberdade de imprensa da Constituição de 1946 fora substancialmente mantida, com duas ressalvas: "a) não seria 'tolerada a propaganda de guerra,

subversão da ordem ou de preconceito de raça ou classe', e b) seria vedado aos cassados manifestarem-se sobre assuntos de natureza política, sendo penalizável não só o infrator mas o veículo utilizado para a prática da infração" (idem, ibidem). A Lei de Segurança contribuiria, então, para amparar e tipificar o que seriam casos de "propaganda de guerra" e quais os limites da manifestação "de natureza política". A Lei trouxe definições mais precisas de "segurança interna", "guerra psicológica" e "guerra revolucionária", todas afins à perspectiva da Segurança Nacional da Escola Superior de Guerra (ESG) e a adequadas ao ambiente da Guerra Fria.

Em relação à Lei de Segurança, Campos é mais prudente na sua revisão. Considerando-a em retrospecto, ele assumirá que a lei adota "uma visão exageradamente militarista e antidemocrática do processo social" (CAMPOS, 1994, p.798). Mas justifica seu apoio a ela, uma vez que "[...] nas condições da época, entretanto, era percebida como uma medida cautelar, de aplicação perigosa, mas inevitável, contra a perspectiva de um autoritarismo de esquerda" (idem, ibidem).

2. A questão da "estatização" e a posição dos neoliberais

O fim do governo de Castello Branco encerrou a experiência neoliberal na direção das políticas estatais? Ao iniciar essa tese, sugerimos a hipótese de que após 1967 a participação dos neoliberais no bloco que sustentou a Ditadura Militar foi se tornando mais contraditória e se iniciou um progressivo distanciamento das posições. Essa hipótese partia da avaliação bastante aceita de que, apesar do governo liberal de Castello Branco, o regime representou, do ponto de vista econômico, um incremento da estatização.

À primeira vista, tal avaliação poderia ser mesmo corroborada por Roberto Campos em alguns dos seus registros posteriores sobre o período. Segundo ele, "[...] exceto talvez no

primeiro governo militar (1964-67), quando houve uma ruptura institucional, com um líder plenamente compromissado com uma visão de longo prazo e um grupo tecnocrático altamente coeso, o Brasil não tem encontrado o conjunto de condições necessárias à validação do ímpeto reformista" (CAMPOS, 1994, p.1279). Em outros trechos, como visto no capítulo anterior, Campos lamenta que algumas das reformas não tenham tido o resultado esperado ou nunca tenham sido efetivamente implementadas[48].

No entanto, um acompanhamento mais atento da atuação dos neoliberais ao longo das décadas de 1960 a 1980 revela que o distanciamento crítico em relação ao regime foi muito mais suave e limitado à segunda metade da década de 1970, no contexto da campanha empresarial pela desestatização. Após a saída de Campos e Bulhões dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, respectivamente, em 1967, as pastas não deixaram de ser comandadas por figuras ligadas ao grupo neoliberal.

No Governo Costa e Silva (1967-1969), o Ministério do Planejamento foi comandado por Hélio Beltrão, que presidiu no governo anterior a Comissão Especial da Reforma Administrativa. Já o Ministério da Fazenda passou para as mãos de Delfim Netto, que também havia participado dos esforços "reformistas" do governo Castello Branco no Conselho Nacional de Economia e chefiando o Conselho de Planejamento (CONSPLAN), onde defendeu o PAEG contra seus opositores[49]. Nos governos Médici (1969-1974) e Geisel (1974-1979), a agora Secretaria de Planejamento da Presidência da República foi comandada por João Paulo dos Reis Velloso, que foi o primeiro diretor do Escritório de Pesquisa

[48] Esse argumento é muito característico da capacidade neoliberal "falhar-avançando" (SLOBODIAN; PLEWHE, 2020, p.2), ou seja, os neoliberais justificam as falhas de determinada política com as noções de descumprimento ou incompletude apontando como solução o seu aprofundamento.

[49] Delfim Netto também substituiu Roberto Campos como secretário-geral da Associação Nacional de Planejamento Econômico e Social (ANPES), uma entidade que Campos, Simonsen e outros constituíram pouco antes do golpe de 1964. A ANPES foi, assim como a CONSULTEC, um elo de articulação entre empresários, intelectuais economistas e agentes públicos.

Econômica Aplicada (EPEA)[50] e responsável por coordenar a elaboração do "Plano Decenal", um dos instrumentos do PAEG. Já o Ministério da Fazenda continuou com Delfim Netto à frente no governo Médici e depois, no governo Geisel, passou a ser dirigido por Mário Henrique Simonsen que era também um importante integrante da equipe de Campos na elaboração do PAEG. No governo Figueiredo (1979-1985), Delfim Netto voltaria como ministro da Secretaria do Planejamento e Ernane Galvêas, ligado a Delfim, assumiria o Ministério da Fazenda[51].

Quadro II – Neoliberais nos governos militares

Quem	**Castello Branco (1964-1967)**	**Costa e Silva (1967-1969)**	**Médici (1969-1974)**	**Geisel (1974-1979)**	**Figueiredo (1979-1985)**
Roberto Campos	Ministro Planejamento			Embaixador	Senador
Octávio G. de Bulhões	Ministro da Fazenda				
Hélio Beltrão	Presidente da Comissão da Reforma Administrativa	Ministro do Planejamento			
Antônio Delfim Netto	Coordenador do Conselho de Planejamento	Ministro da Fazenda	Ministro da Fazenda		Ministro do Planejamento
João Paulo dos Reis Velloso	Diretor do EPEA e coordenador do Plano Decenal		Ministro do Planejamento	Ministro do Planejamento	
Mario Henrique Simonsen	IPES, ANPEC e Consultec			Ministro da Fazenda	
Ernane Galveas	Assessor Ministério da Fazenda	Presidente do BC	Presidente do BC		Ministro da Fazenda

A permanência dos neoliberais na direção da política estatal, em particular da política econômica, dos governos militares não significa que tenham mantido uma uniformidade e

[50] Fundado em 1964, o EPEA viria a se chamar Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a partir do Decreto-Lei 200, da Reforma Administrativa, em 1967.

[51] Mais uma vez, apoiamo-nos nas memórias de Campos para atestar a relação entre esses personagens. Relatando a organização de um "seminariozinho" de informações sobre a política econômica solicitada por Costa e Silva, já eleito presidente, Campos (1994, p.730) diz que: "[...] destaquei João Paulo dos Reis Velloso, então diretor do EPEA, para cuidar do assunto, recomendando-lhe que entre os expositores figurassem Mário Henrique Simonsen e Delfim Netto [...] Mas o curioso é que todos os instrutores do 'seminariozinho' se tornaram ministeriáveis [...] Eu sempre me considerei um 'dedo podre' na escolha de pessoas. Mas no caso do 'seminariozinho' revelei singular capacidade de previsão...".

concordância integral em todas as decisões. Já citamos, por exemplo, a questão da independência do Banco Central, cara para Campos e Bulhões, cujo instituto do mandato fixo teria um "fim melancólico", primeiro com o descumprimento já na primeira sucessão presidencial, quando Delfim Netto assumiu o Ministério da Fazenda e não manteve o presidente do BC; depois, em 1974 com a revogação formal determinada por Simonsen, que argumentava estar apenas adequando a situação de fato, pois os mandatos já teriam perdido a vigência após o AI-5; e, por fim, em 1983 quando Delfim Netto reformou o Conselho Monetário Nacional acabando com os mandatos fixos. Outros exemplos se relacionariam com divergências com a condução da política econômica a partir da retomada da inflação na segunda metade da década de 1970 e primeira metade da década de 1980[52].

Havia, no entanto, uma coerência ideológica e programática, baseada no modelo de desenvolvimento do estado capitalista brasileiro. Ao longo de quase dez anos, entre 1967 e 1976, os bons resultados econômicos eram atribuídos às reformas estruturadas no primeiro momento, entre 1964 e 1967, e em relação as quais todos os ministros posteriores tinham compromissos. Nos círculos neoliberais contemporâneos, essa avaliação ainda persiste. André Lara Rezende (2019, p.108) afirma que "[...] as bem-estruturadas e modernizantes reformas institucionais implementadas pelo PAEG serviriam de base para o período de rápido crescimento observado a partir de 1968".

Em vários artigos durante o início dos anos 1970, Gudin demonstra reconhecimento e confiança na direção econômica dos governos militares, frequentemente representada pelos ministros Reis Velloso, Delfim Netto e Simonsen, mas também relembrando o papel de

[52] Numa das poucas críticas mais duras aos colegas, Campos recapitula a trajetória de ministros "monetaristas" e argumenta que o último foi Bulhões, "monetarista convicto". "A partir de então, é difícil falar-se em monetarismo. As figuras dominantes – Mário Henrique Simonsen e Delfim Netto – praticaram ambos uma política eclética, aquele aproximando-se mais de convicções monetaristas e este cedendo mais a pressões dos estruturalistas. Isso talvez explique por que Simonsen teve mais êxito que Delfim em moderar a inflação. Ambos, obviamente, atribuíam à expansão monetária função causal importante no processo inflacionário. A moeda conta. Mas nunca tiveram pela economia de mercado o respeito que ela merece, e nunca recuaram ante intervenções destinadas a *corrigir* ou *orientar* o mercado. Nenhum dos dois acreditava no controle de preços e nenhum dos dois deixou de praticá-lo (CAMPOS, 1994, p.1147).

Bulhões e de Campos. É notável que Gudin, reconhecido combatente anti-inflacionário, aprecie a coragem de Delfim Netto por, em vez de concentrar suas energias no combate à inflação, tenha dado "[...] prioridade à taxa de aceleração do desenvolvimento econômico, sem agravar, antes atenuando gradativamente, a inflação" (GUDIN, 1978, p.205). Ao final de 1973, Gudin (idem, p.210) elogia Bulhões e Campos por terem aberto "as portas ao *milagre brasileiro*" com suas políticas que encontram "brilhante continuador em Delfim Netto". Em 1974, aproveitando visita de Milton Friedman ao Brasil e sua avaliação positiva sobre o mecanismo da correção monetária, Gudin (idem, p.213-216) mais uma vez valoriza as medidas anti-inflacionárias adotadas pelos governos militares.

Mas aproximando-se da metade da década de 1970 o clima foi se alterando. Em artigo de 1977, intitulado "A Revolução e a Inflação", Gudin (1978, p.247 e ss.) relembra que "[...] até o trágico outono de 1973, as coisas vinham correndo bem para a revolução. O seu primeiro governo conseguira arrestar a violência do fluxo inflacionário que recebeu e corrigir as enormes distorções oriundas dos desmandos do governo anterior". Prossegue exaltando a obra econômica do governo seguinte até que "[...] o governo Médici-Delfim havia, em sua última fase, não só subestimado os efeitos do impacto petrolífero como também facilitado por demais o crédito" (ibid). No início do governo Geisel, o novo Ministro Simonsen, "[...] que bem se deu conta da delicada conjuntura, adotou medidas de restrição e contenção de crédito" (ibid). Mas, em 1975, "[...] o governo Geisel-Simonsen cedeu e passou a afrouxar amplamente as provisões de crédito, a um tempo em que todos os países não petrolíferos faziam exatamente o contrário. *Foi o erro*" (ibid, destaque do autor).

Apesar do tratamento "Geisel-Simonsen" indicar uma composição estável entre o presidente e seu Ministro da Fazenda, durante o governo Geisel (1974-1979) abriu-se uma certa disputa de rumos em relação ao projeto de desenvolvimento, com participação ativa dos neoliberais e, inclusive, com diferenças entre eles. Ao contrário da harmonia entre Campos e

Bulhões e da predominância de Delfim Netto, o equilíbrio de poderes de Reis Velloso, no Planejamento, e de Simonsen, na Fazenda, foi tenso e desafiado pela conjuntura interna e externa. Reis Velloso acabou sendo o principal responsável pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e por vocalizar posições "expansionistas", enquanto Simonsen representou a visão "contracionista". Frente aos sinais de enfraquecimento da economia e às consequências do choque do petróleo em 1973, o governo resolveu dobrar a aposta na capacidade dos planos de desenvolvimento sustentarem as altas taxas de crescimento, subestimando o retorno da inflação e utilizando o poder de fogo das empresas estatais e do crédito sob controle do BNDE (MANTEGA, 1997).

Retrospectivamente, Campos (1994, p.1172) argumenta que "[...] o estatismo dos militares foi sobretudo um fenômeno da era Geisel", mas naquele momento ele próprio integrava o governo como embaixador em Londres e, portanto, suas posições se achavam mais comprometidas. Em 1976, sendo entrevistado pelo anuário "Quem é Quem?*"* da "Revista Visão", Campos é questionado se o país estaria de volta a uma situação semelhante à de 1964, com inflação acelerada e déficit no balanço de pagamentos. A resposta é enfática: "Não, a situação de hoje é bastante melhor, embora tenhamos de atravessar uma zona de turbulência [...] tínhamos então uma tarefa de reconstrução; hoje é de simples adaptação à crise internacional" (COELHO, 2019, p.120). Na mesma entrevista Campos é solicitado a responder sobre o que pensa a respeito da estatização, o que faz tangencialmente: "Há mais de dez anos escrevi um opúsculo 'funções da empresa privada' em que procurei formular uma teoria sobre os limites racionais da intervenção do Estado. Relendo recentemente, concluí que nada tenho a adicionar ou subtrair" (idem, p.123).

Foi Gudin quem, de fora do governo, demarcou a posição histórica dos neoliberais a favor da prioridade na estabilidade monetária. Em artigo de 1975, Gudin (1978, p.226) denunciava a mentalidade estatizante da alta burocracia do BNDE que, assim como outros

bancos estatais, controlavam o crédito – a "poupança forçada". Implícita nessa denúncia estaria uma crítica ao empoderamento da pasta do Planejamento. Segundo Mantega (1997, p.09), na transição do governo Médici para o governo Geisel, "Velloso sugeriu a transferência dos polpudos recursos do PIS/PASEP, da Caixa Econômica Federal para o BNDE, que se encontrava formalmente subordinado ao Planejamento", no que teve a simpatia do presidente eleito. Em outros momentos, Gudin (1978, p.256; 258) coloca lado a lado os argumentos de Reis Velloso e Simonsen, sempre a favor das premissas contracionistas do segundo.

A crítica de Gudin era calculada. Não se tratava de enfraquecer o governo e muito menos os compromissos ideológicos da "revolução" com a economia de mercado. No mesmo artigo em que faz a crítica da burocracia do BNDE, Gudin (1978, p.226) declara, todavia, que encontra, no relatório de atividades do banco em 1974, "[...] afirmações de fato e de doutrina que me tranquilizam em boa parte, no tocante à possível estatização". E mais adiante diz que o relatório "[...] torna bem claro o propósito doutrinário do governo de afastar a estatização". No anteriormente citado artigo sobre a "Revolução e a Inflação", de 1977, Gudin (idem, p.249) saúda a fala do presidente Geisel que "[...] parece 'em princípio' bem compreender a gravidade do perigo. Por ocasião do terceiro aniversário de seu governo, disse: '...combater esse grande adversário [a inflação] com que o país convive há longos anos e que nos corrói, não só economicamente mas até no sentido moral".

Provocativa e retoricamente, Gudin questiona se Geisel devolveria o poder aos civis, reconhecendo a incapacidade dos militares para resolver o problema da inflação. Nem de longe se tratava disso, pois, apesar da "lógica aparente", "[...] o desgarro inflacionário de que o país ainda padece não é atribuível a militares. E sim a civis presididos por um militar autoritário. E não esqueçamos de que também tivemos, na década de [19]20/30, presidentes civis muito autoritários" (GUDIN, 1978, p.249). Não seria necessário que os militares renunciassem e nem que se encontrasse economistas melhores. Aliás, "o que aí está no poder

é a fina flor", afirmou referindo-se a Simonsen. A solução se revela com o reforço da sua autoridade, como "Ministro **da Economia**", concentrando poderes então dispersos no Planejamento, na Fazenda e em outros ministérios com viés econômico. Essa solução já havia sido aventada antes, em 1976, quando Gudin (1978, p.242) argumenta que

> Essa dispersão da autoridade é um grande equívoco. A solução de enfeixar toda a autoridade nas mãos do Presidente da República, malgrado ser o General Geisel, um dos presidentes mais bem informados que o Brasil tem tido, é prejudicial. Não só porque não é possível ao presidente concentrar toda a sua atenção nos absorventes problemas da economia, como também porque lhe faltam tanto o tempo material como a competência especializada que homens como Simonsen, Bulhões, Delfim, Campos, para só citar os demais destacados, adquiriram, a duro e constante estudo, durante decênios.

Pelo exposto até aqui, devemos reconsiderar a nossa hipótese inicial de que a participação dos neoliberais no bloco de sustentação da Ditadura Militar foi se tornando mais contraditória a partir de 1967, desdobrando-se em um distanciamento de posições. Temos destacado a afinidade política e programática, a trajetória comum e o autorreferenciamento do grupo de economistas neoliberais que assumiriam posições dirigentes no Estado brasileiro, em especial nos governos militares após 1964. Entre estes, em primeiro lugar, as contradições não foram evidenciadas até praticamente a metade da década de 1970. Como foi dito, não é que havia uniformidade e linearidade nas decisões – condicionadas pelos limites e possibilidades de avanço, contingências e arranjos do governo –, mas não havia questionamento sobre a direção do governo.

Em segundo lugar, quando se abriu uma disputa de rumos isso não significou exatamente um distanciamento de posições entre esses neoliberais e a Ditadura Militar. Da parte desses neoliberais, essa disputa foi mais interna, com dimensões públicas cautelosas, geralmente identificando fatores políticos secundários (a burocracia ou divergências ministeriais, por exemplo), mas sem atacar a legitimidade do regime. De fato, esses neoliberais permaneceram em posições dirigentes nos governos militares até o fim do regime,

mas, a partir da segunda metade dos anos 1970, com cada vez menos identidade com o programa de desenvolvimento com estabilidade monetária que orientou seu posicionamento público ao longo das décadas anteriores.

Essa situação pode ser compreendida à luz da (e reforça a) noção de um momento "protoneoliberal" (ANDRADE, 2022) do processo constitutivo do neoliberalismo enquanto força política. Isto é, os neoliberais participaram ativamente da construção dos fundamentos políticos tecnocráticos que "operacionalizavam a democracia e a economia de mercado" do Estado constitucionalizado em 1967, mas não chegaram a se tornar uma força política orgânica e capaz de consolidar um Estado Neoliberal. Nas palavras de Daniel Pereira de Andrade (2022, p.681):

> [...] é possível definir o período da Ditadura como uma espécie de 'protoneoliberalismo' no Brasil, em que saberes, políticas e elementos do arcabouço legal e institucional surgiram de maneira dispersa, mas sem haver ainda a generalização das suas técnicas de governo e nem a formação de uma coerência estratégica de conjunto.

Mas a disputa interna, que foi traduzida nas palavras de Gudin como um problema de dispersão de autoridade do Ministro da Fazenda, ou como uma concentração de toda autoridade nas mãos do presidente da República, levando-o mesmo a explicitar o autoritarismo do general, era uma expressão de uma crise política mais ampla, cujo movimento se apoiou na formulação sobre a questão da "estatização".

2.1. A campanha contra a "estatização"

A partir de 1974 tem início uma campanha empresarial contra a "estatização". Adriano Codato (1995, p.74) entende que "[...] pode-se sem dúvida situar o ponto de partida da campanha contra a estatização a partir das críticas firmadas por Eugênio Gudin publicadas na

imprensa conservadora em fins de 1974". Na ocasião de um discurso proferido ao receber o título de "*Homem de Visão*", da "Revista Visão", Gudin argumenta que apesar de vivermos "[...] em princípio, em um sistema capitalista [...] o capitalismo brasileiro é mais controlado pelo Estado do que o de qualquer outro país, com exceção dos comunistas" (GUDIN, 1975, p.09 apud CODATO, 1995, p.74).

Apesar da influência do discurso de Gudin sobre a campanha empresarial, é preciso relativizar a sua importância por um instante, pois, como se viu, as críticas de Gudin não começaram naquele momento e tampouco se destinavam a um levante contra o regime. Anos antes, em 1970, por exemplo, Gudin (1978, p.261, destaque original) repercute e valida discurso do banqueiro Walther Moreira Salles, para quem "[...] tendo optado, *em teoria, pelo sistema econômico de livre mercado, estamos caminhando, de fato, para uma hipertrofia do setor público,* sem que isso obedeça a uma direção consciente. Essa evolução de fato, no sentido da *estatização da economia*". É inconfundível a semelhança entre os dois discursos, embora a repercussão política fosse significativamente menor.

A preocupação de Gudin não era sem sentido. Apesar de não confundir a importância do papel do Estado na definição da política – daí a centralidade da visão autoritária do Estado, como se viu no capítulo anterior – chamava-lhe a atenção o problema da "estatização", que se referia à expansão dos empreendimentos empresariais estatais na economia e ao controle estatal do crédito (SILVA, 1997). Alguns dados absolutos dão conta dessa expansão sob a Ditadura Militar: "Em 1950 havia 66 'empresas'; em 1960, 128; em 1970, 267; e em 1980, 431 [...] Deste formidável total, destacam-se 205 empresas do setor produtivo, [...] criadas sobretudo nos anos 70" (DINIZ E LIMA Jr., 1986, p.28 apud CODATO, 1995, p.60). No caso do crédito, no citado artigo de 1970, Gudin (1978, p.262, destaque original) afirma que a distribuição do controle do crédito ofertado equivale a "[...] um terço para todo o sistema

bancário privado contra dois terços para os bancos oficiais [...] além da invasão do campo de atividade privada, *concorrência desleal*".

Em 1976, quando o governo Geisel indica uma inflexão desestatizante, Gudin (idem, p.270) comemora e faz questão de amenizar, lembrando que "[...] a estatização não é um processo iniciado pelo atual governo. Seu início vem do período seguinte à Segunda Guerra Mundial". Ao mesmo tempo, continua apontando o problema do crédito argumentando que apesar de uma poupança pouco encorajante grande parte dela é "[...] *poupança forçada*, arrancada pelo governo do contribuinte, sobretudo através de taxas paraestatais. E o Estado, que é quem faz a captação, arroga-se o direito de fazer a *alocação*" (ibid, destaque original). Aqui se condensa o problema, que Pedro Malan (1981) chamou de "fascinante paradoxo".

Segundo Malan (1981, p.25), indo até mais longe do que Gudin, "[...] a marcante presença do 'Estado' na economia e na sociedade brasileiras têm raízes históricas profundas que remontam à tradição ibérica e a nosso passado colonial". No século XX, na República Velha, o "coronelismo" representou a relação de compromisso entre o poder privado (localizado) decadente e o poder público (centralizado) fortalecido. Desde 1930 e no pós-Segunda Guerra Mundial, militares e parte da elite econômica industrial entenderam que o fortalecimento desse poder político centralizado era necessário para fazer frente a questões de segurança e desenvolvimento, requerendo "[...] tanto um significativo grau de intervencionismo do Estado na vida econômica quanto uma expressiva contribuição de tecnologia e recursos externos, oficiais e/ou privados" (idem, p.26). As divergências políticas que se seguiram teriam sido principalmente quanto à forma e à extensão do processo. Malan recorda que até mesmo intelectuais neoliberais como Bulhões não aceitavam plenamente "[...] a visão utópica de um setor privado eficiente, com elevada percepção para oportunidades de investimento a longo prazo, sempre pronto a assumir riscos de novas iniciativas, e a reduzir custos via elevação de produtividade e incorporação de tecnologia" (idem, p.28).

O “fascinante paradoxo” estaria, então, não nessa longa trajetória, mas no fato de que a expansão do setor público vivenciada a partir da Ditadura Militar foi possibilitada pelas grandes reformas institucionais do governo Castello Branco, dirigidas por Campos e Bulhões, para “operacionalizar a economia de mercado”. Para Malan (idem, p.29), nenhum dos dois “[...] podem ser considerados adeptos do setor público. Muito pelo contrário. No entanto, foi exatamente a partir da sua gestão que se criaram as condições institucionais para tal expansão, apesar de toda a retórica liberal e privatista que marcou o período”. No mesmo sentido, Gilberto Bercovici (2010, p.84) aponta que “[...] apesar do discurso oficial de restrição à atuação estatal na esfera econômica de liberais insuspeitos como Octávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos, Antônio Delfim Netto e Mário Henrique Simonsen, cerca de 60% das empresas estatais do Brasil foram criadas entre 1966 e 1976”.

A explicação para o “fascinante paradoxo” é que diante do diagnóstico do “caos”, essas reformas visaram conter o déficit público e combater a inflação e, para tanto, buscaram garantir que o Estado pudesse qualificar a sua arrecadação e organizar a dívida sem necessidade de controles cambiais e tarifários. Como visto anteriormente, as reformas atuaram no sentido de modernização do setor público a partir da reforma tributária, criação do mercado de títulos públicos e reajuste das tarifas de serviços públicos. Para Malan, “[...] em nenhuma área esta intervenção se deu de forma tão conspícua quanto no que se refere ao sistema cambial, devido a inexistência, tanto de um sistema tributário adequado quanto de um mercado de capitais que pudessem, como nos países desenvolvidos, intermediar as necessárias transferências de recursos” (idem, ibidem).

A “poupança forçada” denunciada frequentemente por Gudin foi viabilizada, na verdade, pelas reformas neoliberais que ele também frequentemente elogiou. Essa denúncia seria uma mudança de avaliação em relação ao governo? Ou seria uma marcação de posição doutrinária, aquela “postura neoliberal a ser aludida” a qual se fez referência no capítulo

anterior? No artigo de 1970, talvez a resposta fosse sim, encontrada nessa posição doutrinária que funcionava como advertência para eventuais desvios. Naquela ocasião ele conclui o artigo advertindo para o risco totalitário: "[...] caminhamos para o governo em que a onipotência econômica conduz forçosamente à onipotência política" (GUDIN, 1978, p.262). Mas no artigo de 1976, já no contexto da campanha empresarial contra a "estatização", a pista para a resposta está na inaceitável conclusão de que além de captar a poupança, o Estado também "arroga-se o direito de fazer a *alocação*" do crédito.

De todo modo, ainda não está suficientemente claro aqui o porquê dessa denúncia sobre a alocação do crédito fazer sentido em 1976 (ou desde 1974) e não ter aparecido antes. Adriano Codato (1995) nos ajuda a entender o que ocorreu nesse período, marcado pela campanha empresarial contra a "estatização" e pela adesão de amplos setores empresariais numa campanha pela democratização. Esse tema foi bastante tratado na literatura sobre o período e, antes de apresentarmos a posição do autor – que achamos mais consistente com o que abordamos até aqui – aproveitaremos da síntese que ele faz das principais interpretações (CODATO, 1995), o que ajudará a ter uma visão contextual e politicamente mais abrangente do que ocorria.

Uma explicação para a reação empresarial aponta que ela teria causas "ideológicas", pois se apoiou num diagnóstico de que, apesar do aumento absoluto de empresas estatais, não houve, de um lado, ampliação relativa do papel do Estado na economia e, de outro lado, ocorreu das empresas públicas passarem a atuar na lógica da empresa privada. Portanto, a percepção de estatização se tratava, na verdade, de uma inversão, uma miopia, uma ilusão de ótica do empresariado preocupado com seus interesses particulares e não conseguindo ver como o Estado atuava em prol do reforço do capitalismo.

Uma outra abordagem considerou que o mais correto seria identificar a reação empresarial não por aquilo que ela anunciou (estatização x privatização) em termos gerais,

mas observando os setores econômicos especificamente afetados. Nesse sentido, entende-se que houve uma reorientação política efetiva que impactou, através do II PND, a correlação de forças no bloco dominante com uma "[...] desintegração progressiva da coalizão 'internacional-modernizadora' que se instalou no governo em 1964, varrendo a 'coalizão nacional-populista', e erigindo uma outra em seu lugar, formada basicamente pelo 'capital estatal' e pelos grupos privados nacionais" (CODATO, 1995, p.63). De acordo com essa abordagem, foram precisamente os setores que haviam liderado o ciclo expansivo anterior e que foram excluídos da nova estratégia de crescimento – "setor financeiro privado, em primeiro lugar, indústria de bens duráveis, em seguida" (idem, p.64) – que se aglutinaram na campanha contra a "estatização".

Uma terceira abordagem prefere uma explicação política advertindo que os efeitos econômicos da ampliação hipotética das empresas estatais, ou da mudança da correlação de forças, não haviam sido percebidos em 1974/1975. A questão econômica não poderia, nesse sentido cronológico, antecipar a questão política. O que teria havido, então, era uma inclinação política do empresariado para a democratização do regime, seja por um novo alinhamento entre liberalismo econômico e político, seja pelo ressentimento pela exclusão dos centros decisórios e uma consciência quanto ao "fechamento" do regime.

Haveria uma quarta possibilidade combinando aspectos políticos e econômicos. De acordo com essa explicação, o comportamento político dos empresários não foi linear, sendo que o momento mais tenso na relação com o regime não foi nos anos 1974 e 1975, mas entre o final de 1976 e início de 1977, seguido de um refluxo e depois uma adesão geral a uma campanha pela democratização a partir do final de 1977. Para explicar esses momentos de recuo e tentativas de pactuação, essa abordagem compreende que foram as disputas internas entre a política econômica expansionista do Planejamento e contracionista da Fazenda, combinadas com falta de diálogo e interrupção dos canais de participação direta dos

empresários na definição da política, que geraram uma grande incerteza a respeito da ordem econômica.

Por fim, a quinta abordagem sistematizada por Codato (1995) combina aspectos políticos e ideológicos. Ela teria duas explicações gerais concorrente. Uma delas, baseada nos trabalhos de Bresser-Pereira, sustenta que o que houve nesse período foi uma ruptura da aliança entre a burguesia local e a tecnoburocracia estatal que tinha sido firmada em 1964. A burguesia local desejaria assumir o comando, enquanto a tecnoburocracia tinha prevalecido com seu modelo político sobre as políticas estatais. O problema não seria, então, a "estatização" no sentido econômico, mas como expressão do poder dessa tecnoburocracia. A ruptura teria ocorrido, de um lado, pela compreensão de que o regime ditatorial não seria mais necessário para extrair o excedente econômico, como foi em meio a crise pré-1964. E, de outro lado, porque a burguesia se julgava politicamente capaz de exercer o domínio de classe e o poder político.

A outra, baseada nos trabalhos de Sebastião Velasco e Cruz, questionaria a compreensão segundo a qual a burguesia local estaria num estágio de consciência politicamente avançado e seria protagonista da "distensão". Acompanhando mais de perto os acontecimentos entre 1976 e 1977, o comportamento da burguesia seria melhor compreendido como pautado por um "[...] senso de oportunidade imposto pela conveniência de aderir-se a uma tendência política já em curso e não propriamente por alguma virtude política inata" (CODATO, 1995, p.70). No contexto de 1976, com a leitura de possibilidade de vitória do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) nas eleições, alguns setores do empresariado se comportaram de forma "antecipatória", aderindo previamente à oposição. Mas com a reação violenta do governo[53], acabaram recuando e só voltaram a se manifestar a partir do fim de

[53] A referência aqui é o chamado "pacote de abril", que fechou o Congresso por duas semanas e foi reaberto com um conjunto de medidas que representaram uma minirreforma política que o partido do governo retomasse o controle do Congresso e desse uma sobrevida ao regime. A intervenção foi violenta até para os parâmetros dos

1977. Outros setores acabaram aderindo de forma "reativa" e tardiamente à tendência política já consagrada.

Aproveitando alguns aspectos dessas interpretações e recusando outros, Codato (1995) entende que houve algum fato político que desencadeou a campanha contra a "estatização" e que deu sentido mobilizador à denúncia de Gudin contra o papel do Estado na alocação do crédito. Esse fato político teria sido a reforma administrativa conduzida no início do governo Geisel e que alterou a institucionalidade estatal que vinha sendo utilizada para equilibrar as relações entre o setor público e o setor privado. Codato parte de uma perspectiva de que, como uma dada institucionalidade estatal expressa uma determinada situação da dominação de classe, qualquer mudança organizativa também repercute na organização dos interesses consolidados no Estado. Assim, num Estado que funcionou desde os anos 1930 e, principalmente na Ditadura Militar, por redes e canais tecnocráticos, a mudança dessa institucionalidade produziu grande impacto na representação de interesses.

Codato (1995, p.57) explica que a reforma administrativa foi "[...] o conjunto de medidas tomadas pelo governo Geisel e destinadas a 'racionalizar' a formulação e a gestão de políticas públicas [...] tiveram na criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico, em meados de 1974, através da Lei 6036, seu episódio mais representativo". Essas medidas resultaram em ampliar a autonomia da Presidência da República, e é por essa razão que Gudin (1978, p.242) argumenta, em 1976, que a solução para o problema de dispersão da autoridade do Ministério da Fazenda não poderia ser "enfeixar toda a autoridade nas mãos do Presidente da República".

O Conselho de Desenvolvimento Econômico se constituiu:

> [...] num aparelho com funções políticas bastante importante, funcionando [...] como uma espécie de arbitro supremo do sistema institucional dos

---

neoliberais. Em suas memórias, Campos (1994, p.955) relembra que como embaixador em Londres teve muitas dificuldades para explicar o pacote como "acidentes de percurso na chamada 'distensão lenta, gradual e segura'".

> aparelhos do Estado, cuja função mais destacada era justamente exercer um controle estrito sobre o processo de formulação e implementação das medidas de política econômica (CODATO, 1995, p.57)

A reorganização do processo decisório passou primeiro por uma "depuração" dos diversos órgãos corporativos e conselhos com o intuito de "[...] afastar ou disciplinar a influência das disputas políticas entre frações e grupos" (idem, ibidem). Houve mudanças no Conselho Monetário Nacional (CNM), no Conselho Interministerial de Preços (CIP), no Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e no Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia, ampliando o poder deliberativo do governo e retirando das autarquias e representações empresariais. Todas essas mudanças, se não colocaram fim, criaram uma série de empecilhos ao corporativismo.

Entendemos que essa leitura é mais profícua, pois identifica uma situação concreta que provocou uma mudança de posições de setores do empresariado em relação ao regime. Isto é, ela oferece uma ancoragem para o processo que é analiticamente mais proveitosa do que uma perspectiva vaga de que setores empresariais fortemente comprometidos com o regime teriam, a partir do governo Geisel, manifestando inclinações democráticas que não apareceram antes.

Isso fica evidente nas hesitações de setores empresariais em relação a campanha pela democratização que ganharia força na sequência dos movimentos contra a "estatização". Para Codato (1995, p.79), "[...] a campanha contra a estatização e a crítica empresarial do autoritarismo não são, certamente, acontecimentos nem idênticos, nem contínuos". Acontece que a campanha contra a "estatização" não pode ser entendida como uma ação economicista dos empresários. Ela gerou uma politização na própria base de sustentação do regime, que estava até então sob controle e satisfeita. A não correspondência na política do governo Geisel, levou então a situação a enfrentamentos que efetivamente provocaram rupturas e

levaram setores empresariais a desembarcarem do apoio e a se envolverem com os movimentos pela democratização que vinham sendo organizados.

Diante dessa nova situação política, os neoliberais buscaram soluções políticas que sustentassem o regime autoritário com base na institucionalidade que teria prevalecido até então. Como afirmou Gudin, seria "[...] uma imprudência cedermos à tentação ideológica [...] de um regime de plena democracia" e, mais adiante, "[...] havemos de caminhar, dentro da filosofia exposta pelo Presidente [Geisel], para um sistema que não se afaste dos princípios da Constituição de 1967" (GUDIN, 1975, p.06-07 apud CODATO, 1995, p.78). Da mesma forma, outros veículos de comunicação alinhados com as posições neoliberais e liberal-conservadoras, como a "Revista Visão", também foram duros combatentes contra a "estatização", mas suas posições não condicionavam a liberalização à democratização do regime político. O objetivo central da campanha contra a estatização promovida por esses setores era a defesa do "livre mercado" e não a defesa da democracia.

Essa solução de *liberalização,* mas não *democratização,* restabelecendo como referência a Constituição "anti-inflacionária e privatista" de 1967, estava de acordo com o projeto original do grupo militar "castellista" ao qual Geisel pertencia (CODATO, 2005). Perseguindo um objetivo militar – a reorganização da estrutura e ordem no interior do estabelecimento militar – e um objetivo político – institucionalizar o autoritarismo liberal do regime, esse grupo pretendia tanto centralizar o comando para enquadrar a "extrema-direita militar", quanto estabilizar e tornar o regime mais funcional ao desenvolvimento do Estado capitalista (idem)[54].

[54] Como se viu no capítulo II, o grupo "castellista", incluindo os militares e os civis que com ele se identificavam (Campos, Bulhões, Gudin etc.), foi o responsável não apenas pelas reformas econômicas, mas por constituir, no governo Castello Branco, praticamente todas as medidas autoritárias que sufocaram o processo de democratização que a sociedade brasileira vinha experimentando e que foram depois consolidadas nos governos Costa e Silva e Médici. A "transição lenta, gradual e segura" proposta por Geisel, nada tinha de compromisso democratizante.

O problema é que a desorganização da institucionalidade incialmente formada para "operacionalizar a economia de mercado", com fechamento dos canais de participação corporativa, centralização decisória na Presidência, ampliação de poderes da alta burocracia dos bancos estatais, provocou efeitos colaterais como a desarticulação dos interesses representados e insegurança com a política econômica. No argumento central mobilizado pela campanha anti-estatista, segundo Codato (1995, p.75)

> A paralisia da empresa privada diante do "avanço da estatização da economia" decorreria, basicamente, da centralização do crédito nos bancos oficiais (BNDE e Banco do Brasil, principalmente), mediante a transferência *forçada* dos fundos sociais (PIS, PASEP, FGTS) para suas respectivas órbitas, aliado ao baixo grau de controle "social" sobre o processo de alocação desses recursos em função de um sistema decisório bastante autônomo, do monopólio de setores produtivos estratégicos pelo setor público e do enorme pode regulador do Estado em "matéria econômica".

O fechamento dos canais teria, portanto, levado a uma percepção de que a centralização do crédito, obtida pelas reformas institucionais promovidas e saudadas no período anterior, agora serviriam ao aumento do poder decisório do Estado sobre a economia, ignorando as dinâmicas próprias e livres do mercado. Esse poder era visto como fator de planejamento integral, como materializado no II PND.

A solução, contudo, não seria a democratização, situação para a qual a sociedade brasileira seguiria despreparada, mas a privatização do crédito e a retomada do diálogo com empresários. Codato (idem, p.77) registra que "[...] várias propostas foram feitas por diferentes entidades de classe com o objetivo explicito de recriar, no interior do Estado ditatorial, conselhos consultivos que abrigassem alguma sorte de representação corporativa". No governo Figueiredo (1979-1985), algumas novas reformas procurariam recompor institucionalmente as relações dos empresários com o regime, mas a tendência para a transição política era inevitável. Restaria saber se seria possível fazer dela mais uma mudança do que uma transformação política.

CAPÍTULO 4 – AMADURECIMENTO DO NEOLIBERALISMO BRASILEIRO: LIBERALIZAÇÃO SEM DEMOCRATIZAÇÃO

Enquanto o capítulo anterior situou a discussão da *práxis antirrepublicana-democrática* dos neoliberais no período da Ditadura Militar, este capítulo conduzirá tal debate para um período marcado pelos processos de "transição democrática" e "transição econômica", que se inicia ainda a partir da metade da década de 1970. Apesar da sobreposição de parte do período, o foco da discussão agora recairá sobre os atores neoliberais que atuam fora do governo e, também, se prolongará até a eleição de FHC, em 1994.

Colocamos as noções acima entre aspas porque, apesar de reconhecer a diferença entre uma fase de mudança no regime político e outra de reformas econômicas, consideramos que essa separação compromete a nossa perspectiva sobre a política neoliberal. A ideia de que houve uma transição para a democracia, entre 1974 e 1988, apoiada numa lógica socialmente inclusiva, e uma transição para o neoliberalismo (como sistema de acumulação), entre 1988 e 1999, baseada numa lógica excludente (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018), esconde – e essa é nossa hipótese discutida no capítulo – que ao longo de duas décadas, entre 1974 e 1994, os neoliberais atuaram politicamente na tentativa de obstaculizar a "transição democrática" e, na impossibilidade disso, de limitá-la e condicioná-la.

Defendemos, ainda, que é pela lente dessa *práxis antirrepublicana-democrática* dos neoliberais na transição política que se pode entender as reformas econômicas dos anos 1990. Isto é, por essa lente podemos enxergar o modo como se criaram as condições políticas hegemônicas, em grande medida sustentada na permanência do arranjo autoritário dos processos de governo (CODATO, 2005), para reformar o Estado brasileiro, adequando-o à nova situação política e à nova situação do capitalismo mundial.

A fim de discutir essa hipótese, destacaremos a emergência de novos atores que renovaram o movimento político neoliberal. Assim como identificamos que a fase inicial do

neoliberalismo brasileiro não "chegou atrasada" no momento de *gênese* e *ascensão* da rede transnacional do neoliberalismo, esse período de emergência de novos atores neoliberais integrou as fases de *formação de agenda*, de aumento da circulação intelectual, de difusão doutrinária e renovação de programas políticos. Em seguida, abordaremos o modo como os neoliberais atuaram na transição política, procurando, na e após a Constituinte, enquadrar a democratização nos limites de uma liberalização. O capítulo se encerra com uma nota final a respeito da formação da coalizão vitoriosa liderada por Fernando Henrique Cardoso (FHC) e pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) nas eleições de 1994. Essa coalizão marca um uma nova etapa do "processo de neoliberalização do liberalismo brasileiro".

1. Novas articulações políticas e renovação da identidade neoliberal

Do ponto de vista da narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro, é importante destacar que esse período de maior politização da sociedade brasileira, iniciado em 1974, coincidiu com uma fase de grande expansão da circulação e da influência do neoliberalismo em escala internacional. Interna e externamente, foi uma conjuntura propícia ao aparecimento de novos atores neoliberais no Brasil, com a emergência de novas articulações sociais, empresariais e intelectuais. Eles interagiram com a experiência da primeira geração do neoliberalismo brasileiro, mas abriram outras possibilidades de atuação pública e marcaram uma nova etapa de formação da sua identidade política.

Aqui, abordaremos a atuação da "Revista Visão e dos *think tanks* neoliberais, particularmente os Institutos Liberais. Pode-se dizer que essas iniciativas recompõem, em novas dimensões nacionais e internacionais, um tipo de atuação pública que foi promovida

antes do golpe de 1964, principalmente pelo IPES, mas que ficou marginalizado com a centralidade da atuação tecnocrática neoliberal nos governos militares[55].

1.1. "Revista Visão" e difusão do pensamento de Hayek no Brasil

A *"*Revista Visão*"* começou a circular no Brasil em 1952, mas foi a partir de 1974, quando foi adquirida pelo empresário Henry Maksoud, que ela se transformou numa publicação voltada para a defesa explicita do neoliberalismo. Maksoud incorporou a revista ao seu complexo e heterogêneo grupo empresarial que tinha participação na construção civil, na pecuária extensiva, informática e hotelaria de luxo (FONSECA, 1994). Francisco Fonseca (1994, p.33) considera que essa revista deve ser entendida "[...] como agente social que objetiva interferir no debate político/ideológico travado no país com vistas a influenciar os rumos da política, da economia e mesmo da cultura, entendida, esta, como formação de uma concepção de mundo".

A publicação semanal da revista abordava os temas nacionais a partir da perspectiva explicitamente neoliberal, com um perfilhamento total ao pensamento de Hayek e chegando mesmo a se apresentar como "plágio assumido" (idem, p.34). Através da Editora Visão, que publicava essa e outras revistas voltadas para a iniciativa privada, foram traduzidas e publicadas obras que propagavam ideias neoliberais de autores já consagrados, principalmente de Hayek, e do próprio Maksoud, que se tornou um dedicado estudioso e doutrinador neoliberal. Fonseca (idem, p.34-35) sistematiza a intensa atividade pública da Revista num período marcado pela politização da sociedade brasileira e pela disputa de rumos da transição democrática, explicando que ela

[55] Camila Rocha (2018) recorda que nos anos 1950 e 1960 a divulgação e defesa do "ideário pró-mercado" era restrita a círculos das elites empresariais, governamentais, militares e intelectuais. Com a prioridade dada pelo IPES na composição do governo e seu fechamento nos anos 1970, um grupo de intelectuais conservadores católicos acabou mantendo a promoção dessas ideias nas suas organizações próprias, o Instituto Brasileiro de Filosofia e a Sociedade Convívio. As referências intelectuais eram Adolpho Crippa, Antonio Paim, Creusa Capalho, Miguel Reale, Nelson Saldanha, Paulo Mercadante, Ricardo Vélez Rodrigues.

> [...] constantemente divulgou o pensamento de autores que considerava liberais; promoveu debates a respeito de questões relevantes, relativas por exemplo à Constituição (inclusive formulando um projeto constitucional) e alternativas de desenvolvimento econômico; promoveu, no Brasil, a reunião do *Mont-Pélerin* (espécie de internacional liberal entre intelectuais), do qual H. Maksoud era membro; trouxe a opinião de "liberais" e "conservadores" brasileiros a respeito das conjunturas nacionais; e, talvez mais importante, entregou (como faz anualmente desde a década de 1970) o *prêmio "Homem de Visão"* àqueles que, segundo sua avaliação, tivessem se destacado a cada ano na "defesa da livre iniciativa e dos princípios liberais".

Em meio à campanha contra a "estatização", como rapidamente referido na seção anterior, a "Revista Visão" teve um destacado papel enquanto defensora do "livre mercado" e agitadora de uma posição antiestatal mais combativa, embora apoiadora do regime. Através da revista, Maksoud defendia o ponto de vista de que a ação empresarial do Estado deveria apenas ocorrer nos "espaços vazios", principalmente aqueles relacionados a setores de infraestrutura com baixa lucratividade, e que o principal problema seria quando a ação estatal concorre com a iniciativa privada. Para ele, "[...] o ponto nevrálgico para o qual se voltam às preocupações dos que temem a expansão, mesmo involuntária, da ação estatal, não se encontra na política de investimentos nem nas iniciativas empresariais do governo". Mais adiante ele explica que o problema seria "[...] a inexistência de uma política explicita que oriente o poder de compras do Estado, [que] produzem efeitos não previstos, pouco meditados ou mesmo não observados, que levam a expansão da ação estatal e mesmo a competição predatória com a iniciativa privada" (VISÃO, 10/02/1975, p.13 apud JUNIOR, 2010, p.75)[56].

Mas ainda sobre a questão da atuação empresarial do Estado nos "espaços vazios", Maksoud adverte para dois pontos: primeiro, para o da *definição* sobre quais espaços estão vazios; e segundo, para a questionável premissa de que os empresários não estariam dispostos a se arriscar nesses setores. Personalizando a questão, ele argumenta que o problema não é

[56] Não se pode deixar de notar que na entrada no debate contra a estatização, mesmo sendo orientada por uma visão de mundo neoliberal, os problemas estão formulados de um modo que revela os interesses econômicos em jogo. Proprietário de empreiteiras com contrato com o Estado, a política de compras estatais tem uma relevância crucial para o sucesso dos negócios.

que os empreendedores brasileiros, enquanto particulares, seriam "marcados por um tabu tropicalista, ou por maldição divina, que necessariamente os destine a mediocridade e incompetência". Nesse caso, ele dirá que "[...] não basta acreditar – como se acredita – nas convicções antiestatizantes da cúpula do Governo" (VISÃO, 24/02/1975, p.11 apud JUNIOR, 2010, p.77)[57]. A questão é que faltariam condições (políticas e econômicas, sobretudo) favoráveis para que os empreendedores brasileiros realizem todas as suas potencialidades.

Através da "Revista Visão", a entrada de Maksoud no debate contra a "estatização" tem afinidade com alguns aspectos da crítica neoliberal de Gudin. Ele explicita que 1) havia um problema de confiança no processo decisório do governo; 2) que o problema não estaria na cúpula, em cujas convicções se acreditava; 3) mas se localizava no restante da burocracia; 4) que o impasse estava no controle do crédito e das decisões sobre alocação de recursos (aqui incluindo compras governamentais); 5) que para superar o impasse para o florescimento da livre empresa bastaria cumprir a lei, isto é, a Constituição de 1967 e o Decreto-Lei No. 200/1967 (VISÃO, 07/04/1975, p.09 apud JUNIOR, 2010, p.79)[58].

Além de representar uma nova expressão da atuação pública dos neoliberais a partir da metade dos anos 1970, a "Revista Visão" foi muito importante também para amplificar a recepção e circulação das ideias de Hayek no Brasil. A primeira visita de Hayek ao Brasil ocorreu em 1957 e, depois de duas décadas, ele voltou mais três vezes, em 1977, 1979, 1981.

[57] Nesse caso ele parecia dialogar criticamente com um senso comum da crítica social conservadora, partilhada por alguns neoliberais, como Bulhões ou mesmo Campos, segundo a qual não haveria uma disposição empreendedora e disposta a correr riscos entre o empresariado brasileiro, cuja cultura era também predominantemente marcada pela influência ibérica.

[58] Os artigos da Constituição e da Lei 200 (Reforma Administrativa), referidos por Maksoud são aqueles que estabelecem de forma explicita e cristalina o conteúdo privatista do Estado que Campos tanto valorizava. O artigo 170 da Constituição de 1967 estabelece que "às empresas privadas compete, preferencialmente, com estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas" e, no seu parágrafo primeiro, que "apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica". A lei 200 prevê, no parágrafo sétimo do artigo 10, que "[...] com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas [...]".

Com essa sequência, "[...] à exceção dos Estados Unidos, o Brasil foi a nação, fora da Europa, mais visitada por Hayek na última década de sua vida" (ONOFRE, 2018, p.267).

Em 1957, a visita de Hayek foi promovida por Gudin que, à frente da FGV, realizava uma série de palestras com economistas de oposição à linha da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e dos desenvolvimentistas. Nessa ocasião, a visita foi viabilizada na escala de uma viagem que Hayek fez para a Argentina. O livro *O Caminho da Servidão* já havia sido publicado no Brasil em 1946, mas a circulação de Hayek ainda era baixa no grande público[59] e as palestras que proferiu foram restritas ao campo intelectual dos economistas neoliberais. Nelas, Hayek abordou "Pleno Emprego, Planejamento e Inflação", cujo texto foi publicado como artigo na "Revista Brasileira de Economia" da FGV, e temas de filosofia social que estavam sendo elaborados para o livro *The Constitution of Liberty*, que Hayek ainda publicaria, em 1960. A visita estreitou os vínculos entre os economistas brasileiros, em particular o próprio Gudin, e a rede de pensamento coletivo neoliberal liderada por Hayek através da *Sociedade Mónt-Pèlerin*, mas não teve maior reverberação (Cf. COELHO, 2023).

As três últimas visitas foram patrocinadas com empenho de Maksoud e da "Revista Visão". Como afirma Gabriel Onofre (2018, p.271), a presença de Hayek no país nos anos finais da década de 1970 "[...] não pode ser analisada assim sem se levar em conta a reorganização de setores do empresariado que buscavam se posicionar no contexto da transição política que então se iniciava". Para Fernando Coelho (2023, p.67), elas tinham também o objetivo complementar de "[...] ampliar o movimento neoliberal no Brasil,

[59] Adolpho Lindenberg, um dos líderes da Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP), em entrevista para Camila Rocha (2018), relata que, na década de 1950, "[...] quando vi a esquerda católica avançar muito eu procurei algum movimento que batia na esquerda, e eu conheci o Hayek, então peguei um livro dele, me entusiasmei e disse: 'eu vou publicar isso aqui para dar um peso na coisa, alguém respeitado'. Então escrevi para ele, para o Hayek, e ele me autorizou a publicar o livro, e foi bom, viu, porque o Hayek dá uma sustentação científica comprovada, deu uma base (científica) para a defesa que a gente fazia [...]" (ROCHA, 2018, p.61). Lindenberg viria a prefaciar também a edição de *O Caminho da Servidão* publicada em 1977.

aumentando a visibilidade das suas ideias e atingindo o senso comum por meio das suas obras e da imprensa".

Entre a segunda metade da década de 1970 e a primeira metade da década de 1980, acompanhando o esforço promovido pelas visitas de Hayek, a obra *O Caminho da Servidão* foi republicada, em 1977, pela Editora Globo com prefácio de Adolpho Lindenberg[60]; e as obras *Os Fundamentos da Liberdade*, em 1983, e *Direito, Legislação e Liberdade*, em 1985, foram publicadas pela Editora Visão, com apresentação e supervisão da tradução feita por Maksoud e patrocinada pelo Instituto Liberal. *O Caminho da Servidão* teria ainda mais duas edições publicadas até o fim do século: em 1984, pelo Instituto Liberal e, em 1994, pela Biblioteca do Exército[61].

As visitas de Hayek serviram para apresentar e reforçar algumas das teses neoliberais que foram sistematicamente trabalhadas nessas obras. Considerando a atualização das posições antirrepublicanas-democráticas dos neoliberais, no contexto das campanhas contra a "estatização" e pela democratização, a questão da "demarquia" – o conceito de Hayek para traduzir sua visão sobre a democracia no regime neoliberal de Estado – foi enfaticamente tratada tanto por Hayek, nas palestras e entrevistas na imprensa, quanto por Maksoud, por meio dos editoriais da "Revista Visão". A proposição desse modelo político começou a circular, portanto, muito antes da discussão constitucional aberta na transição do regime e foi sendo sedimentada por Maksoud até o ponto, como veremos, da apresentação de uma proposta de constituição baseada nele.

Para a visita de Hayek em 1977, Maksoud propõe como objetivo "[...] divulgar o verdadeiro conceito de democracia", através da realização de um seminário sobre

[60] O prefácio faz um esforço de amalgamar princípios liberais e conservadores, colocando ênfase na distinção do Ocidente e no livre-mercado (Cf. COELHO, 2023).
[61] Na edição de 1994 o prefácio coube a Roberto Campos. Adotando um certo sentido missionário e profético, Campos ressalta o papel de Hayek e desta obra para a construção de um verdadeiro mundo liberal e adverte que os princípios neoliberais deveriam ser absorvidos no Brasil, mesmo que no início da década de 1990 o país e o mundo parecessem consolidar uma vitória histórica desses princípios (Cf. COELHO, 2023).

“Democracia e Liberdade” (COELHO, 2023, p.222). Em carta enviada para Hayek, Maksoud afirma que “[...] há um clima agora para discussões sobre o assunto. Nossa revista tem repetido permanentemente os fundamentos da liberdade individual, iniciativa privada, democracia etc., há vários anos e agora já temos um público bastante significativo e mais pessoas pensando e falando sobre o assunto” (idem, p.223). Haveria, para Maksoud, muita confusão em torno das relações entre as liberdades e a democracia no contexto das discussões que aconteciam no país e faltava clareza de que o mais importante é a liberdade econômica.

O seminário ocorreu e Hayek pôde apresentar pela primeira vez no país o seu conceito de “demarquia” para um público de empresários, professores, estudantes e jornalistas[62]. Após essa visita, no primeiro semestre de 1978, Maksoud escreve dois editoriais da “Revista Visão” tratando do conceito, sendo estes “Demarquia é o regime para uma democracia viável I” e “Demarquia é o regime para uma democracia viável II”. Maksoud argumenta que o problema da democracia é que ela já não representa o ideal original e se transformou num “[...] novo tipo de poder arbitrário: o da suposta soberania popular onde impera o estatismo com toda a sua legiferação centralista, planista, igualitarista, distributivista, intervencionista, etc., que visa a matar toda a liberdade de ação individual” (MAKSOUD, 1978 apud COELHO, 2023, p.237). O tema foi tratado também pela “Revista Veja” em entrevista com Hayek e na cobertura de outros jornais, como “Jornal da Tarde”, que utilizou a cobertura da palestra de Hayek para questionar o comprometimento do Presidente Geisel com os princípios liberais da “revolução de 64” (COELHO, 2023, p.233).

[62] Fernando Coelho recupera um trecho interessante da cobertura da imprensa sobre a palestra de Hayek na FGV, quando ocorre uma divergência com Gudin a respeito das possibilidades da democracia no Brasil. Conquanto Hayek estivesse defendendo uma democracia limitada e reconhecendo que a maioria dos governos democráticos na Europa Ocidental seriam governos “fora da lei”, ele entendia que a democracia, como único método para a mudança pacífica de governo, seria aplicável a qualquer país. Gudin, então, teria argumentado que “[...] vários juristas de elevado valor e amigos seus estão demandando plena democracia para o Brasil. Acrescentou, entretanto, que isto, para ele, é apenas um sonho [...]” (COELHO, 2023, p.236). Como se viu no capítulo II, as razões para a descrença de Gudin na democracia no Brasil tinham uma base conservadora e colonial que aqui se revela mais retrógrada do que a concepção elitista e oligarquizada de Hayek. A premissa, no entanto, é a mesma: a ojeriza à soberania popular.

Já em 1981, as palestras de Hayek no Brasil foram mais diretas: trataram sobre "Democracia e Demarquia". Entrevistado pelo jornal "A Folha de São Paulo", Hayek é perguntado sobre "que tipo de organização social é a demarquia?" e responde que é "[...] o que deveria originalmente ser a democracia. A democracia originariamente deveria ser uma restrição ao poder, uma verificação sobre o poder. Agora, tornou-se uma desculpa para um poder ilimitado" (idem, p.240). Coelho (2023, p.240-241) registra que

> Hayek ainda concedeu entrevista semelhante para a Revista Manchete, além de um grande artigo publicado pela Revista Visão em 11 de maio de 1981. Ou seja, o conceito de demarquia, surgido como um neologismo no período teve uma recepção considerável devido à forma com que foi coberto pela imprensa. A curiosidade dos jornalistas e empresários a respeito do tema foi naturalmente fomentado pelo momento histórico que a ditadura militar brasileira estava passando, com tensões e pressões pela reabertura.

As visitas de Hayek foram decisivas para consolidar a "Revista Visão", e seu editor/proprietário Maksoud, como referências do neoliberalismo brasileiro, amplificando a sua inserção e reconhecimento na rede transnacional neoliberal. Como foi mencionado, além de ter se tornado membro da *Sociedade Mónt-Pèlerin*, Maksoud contribuiu ativamente para a realização do encontro anual que foi realizado no Brasil, em 1993. Além disso, as visitas contribuíram para renovar a identidade política antirrepublicana-democrática do neoliberalismo, agregando à herança tecnocrática autoritária dos economistas neoliberais uma alternativa teórica para o impasse político do regime que evitasse uma democratização plena.

A presença influente de Hayek contribuiu, ainda, para validar a visão de mundo defendida através da "Revista Visão" no tratamento de outras questões políticas, econômicas e sociais no curso da transição do regime. Na década de 1980, a "Revista Visão" seria um instrumento importante para o posicionamento público dos neoliberais. Com base na tese de Francisco Fonseca (1994), podemos percorrer sinteticamente esses posicionamentos entre os anos 1984 e 1987.

Em relação ao tema mais diretamente democrático, das eleições diretas para Presidência da República, "Revista Visão" procurou introduzir a discussão da institucionalidade neoliberal idealizada por Hayek, da "ilimitação" da democracia, para relativizar a importância da campanha. Politicamente, no entanto, precisou compatibilizar suas posições com as do público leitor à medida que ampliava a adesão à campanha das "Diretas Já". Conforme Fonseca (1994, p.41),

> [...] se a revista não foi contrária ao voto direto, condicionando-o apenas à limitação dos poderes do presidente [...] também é correto dizer que: a) jamais se entusiasmou com o movimento de massas representado pela campanha das eleições diretas]...] Preferiu, consequentemente, o caminho seguro do Colégio Eleitoral [...]; b) jamais considerou sem legitimidade o processo decisório indireto [...]; e c) apoiou o caráter "conciliatório" da "Nova República" [...] expresso no clamor em "não se revolver o passado".

A questão social, por sua vez, é enfrentada adversativamente. A miséria é considerada decorrência da intervenção estatal que prejudicaria o livre jogo do mercado e bloquearia o crescimento econômico, único caminho pelo qual a pobreza poderia ser reduzida. O foco da crítica se localiza na reforma agrária e nos programas sociais. A proposta de reforma agrária proposta no governo Sarney (1985-1990) foi considera como "punição" à crença no direito à propriedade, que se materializava na ideia de "justa indenização". Para a crítica exposta na "Revista Visão", a proposta do governo teria mesmo a força de transformar a Nova República num regime anticapitalista. A União Democrática Ruralista (UDR) era apoiada no seu movimento de se armar para autoproteção das propriedades. Qualquer argumento que justificasse socialmente a reforma agrária era combatido pela revista por violar o direito abstrato à propriedade.

No caso dos programas sociais, a posição da revista reproduz a perspectiva de que os indivíduos são responsáveis e devem assumir os riscos da competição em busca do sucesso material. Há aqui a assimilação da racionalidade empresarial que comparece tanto na

formulação de Hayek crítica à ideia da justiça social quanto nas formulações baseada nas teorias do capital humano (Cf. DARDOT; LAVAL, 2016). Quando o Estado intervém, anula o risco e fere o funcionamento neutro e universal do mercado, cria discriminações que transgridem a regra da conduta justa. Além disso, os programas sociais alimentam um ciclo vicioso, pois oneram o Estado, gerando déficits públicos que, por sua vez, ampliam a inflação e aumentam o empobrecimento. A revista também se colocou contra todas as medidas de regulação das relações trabalhistas que viriam a ser constitucionalizadas e que estariam "antecipadas" no modelo de subsídios das empresas, como o vale-transporte. E recusa as propostas de tributação progressiva, que atentariam e puniriam a competência individual.

Fonseca (1994, p.54) identifica que a revista "[...] posicionou-se implícita ou explicitamente, e de forma sinuosa, perante o 'entulho autoritário'", particularmente em relação à Lei de Segurança Nacional (LSN). Ela foi implicitamente defendida quando o governo Sarney tentou substitui-la por uma "Lei de Defesa do Estado Democrático", acusando-o de impaciência e defendendo que se aguardasse até a Constituinte. Afinal, o país não poderia prescindir de uma lei que garantisse a ordem frente aos movimentos sociais que a perturbavam, mas ao mesmo a revista tentou não se identificar explicitamente com a LSN. Já no caso do dispositivo dos Decreto-Lei, algo que a campanha contra a estatização logrou considerar um abuso de poder arbitrário do Executivo, a revista se posicionou explicitamente pela sua extinção. A revista contemporizou também com a censura, ao defendê-la oportunisticamente diante da "[...] revolta de alguns pais de alunos, capitaneados por um padre, descontentes com a adoção de um livro escolar que supostamente ofendia a religião através da figura de Cristo" (FONSECA, 1994, p.57)[63].

[63] Tratava-se de um livro identificado com a Teologia da Libertação, mas que Fonseca não revela. A posição da revista do tipo "escola sem partido" foi de que as secretarias de educação "(...) não podem assistir passivamente a transformação das escolas em campo fértil à pregação ideológica, tenha ela a cor que tiver" (FONSECA, 1994, p.57).

A posição da revista sobre a tutela militar na transição foi, segundo Fonseca (idem, p.68) contemporizadora, pois "[...] provêm do caráter conservador e autoritária de VISÃO – contemplados por seus princípios neoliberais –, temerária que pareceu estar em liberalizar todas as forças da sociedade, que não apenas o mercado e o capital". Problemática em muitas situações, a presença ativa dos militares asseguraria o caráter conservador da transição. Assim, ela apoiou a intervenção militar em algumas circunstâncias, quando se tratava por exemplo de movimentos grevistas, e em outros não, como no caso da intromissão no Congresso e no Colégio Eleitoral.

A "Revista Visão" contribui também para formar a opinião neoliberal sobre "novos personagens", como o Partido dos Trabalhadores (PT) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT). A posições aqui se revelavam mais antipluralistas, refletindo interesses classistas de forma mais direta. As greves eram o cerne das preocupações, sendo tratadas em linguagem mórbida como "infecção", "endemia", e responsabilizadas por causar prejuízos à ordem natural do mercado, à liberdade individual (econômica), à produção do país, ao próprio trabalhador que se via ameaçado de desemprego. Em trecho recolhido por Fonseca (1994, p.72), a revista considera que a greve "[...] é o resultado da contaminação das mentes, décadas a fio, pelas ideias abrigadas sob o conceito de 'justiça social'". Mas além da greve, a criação da CUT e do PT significou para a revista que os sindicatos que já incomodavam lutando por salários, passaram a se atrever a lutar pelo socialismo.

Fonseca (idem, p.90) revela que "[...] o Plano Cruzado foi, por argumentos variados, sistemática e ostensivamente combatido por VISÃO. A rigor, não há sequer um único aspecto aceito. A questão crucial, consentânea à pregação neoliberal da revista, diz respeito à intervenção do Estado na economia". O cerne do combate era a previsão de tabelamento de preços. Uma questão relevante aqui é registrar que importantes setores empresariais aderiram

ao programa, evidenciando que as posições neoliberais da revista não eram, nesse momento, representativas dos interesses da maioria da classe.

1.2. Rede Transnacional de *think tanks* neoliberais e o Instituto Liberal

Uma importante característica das fases *ascendentes* e de *formação de agenda* do neoliberalismo, nos anos 1970 e 1980, é a articulação e expansão em escala geométrica de uma poderosa rede de *think tanks* que estrategicamente promoveu ideias neoliberais e procurou moldar as políticas e institucionalidades estatais.

Se a estratégia estava desenhada desde a formação da *Sociedade Mónt-Pèlerin* (PLEWHE; MIROWSKI, 2009), essa rede permaneceu por alguns anos excessivamente concentrada nos países europeus e nos Estados Unidos. Os vínculos latino-americanos e brasileiros existiam (BAILEY, 1965), mas eram escassos e efêmeros. No entanto, a partir dos anos 1970 e, principalmente nos anos 1980, essa rede começou a se diversificar e ampliar sua presença orgânica no continente e no país. Daniel Mato (2007, p.22, tradução nossa) reforça, inclusive, que a ascendência das ideias neoliberais na América Latina "[...] não é simplesmente consequência da imposição de certas políticas econômicas por parte da banca multilateral e/ ou do FMI [Fundo Monetário Internacional]". Isso ocorreu certamente, mas antes disso "[...] esta ascendência também é resultado das práticas dos atores sociais participantes [das redes transnacionais neoliberais]".

Funcionando como "um novo estilo de organização baseado em redes organizacionais ao invés da competição de forças políticas", as articulações transnacionais de *think tanks* permitiram que os neoliberais fossem "[...] capazes de combinar um forte núcleo normativo com uma ampla variedade de projetos políticos mais ou menos pragmáticos (FISCHER; PLEWHE, 2013, p.60, tradução nossa). Karin Fischer e Dieter Plewhe (2013), entendem que

essa rede de *think tanks* jogam um papel mais preponderante do que os partidos políticos no sentido de formar opiniões e preferencias pela via da capacidade profissional e comunicativa. Não é que eles não se relacionem com os partidos políticos e com os processos eleitorais, mas é que "[...] os *think tanks* proporcionam uma infraestrutura crucial e uma capacidade de transmissão cada vez mais profissional para seus interesses políticos de classe" (idem, p.62, tradução nossa)[64].

Essa atuação vai além do Estado em sentido estrito, mas se funda numa articulação social mais ampla que ajuda a compreender o sucesso dos neoliberais na promoção das políticas públicas do seu interesse. Mais do que isso, contribui para compreender a resiliência e continuidade do horizonte neoliberal nas situações em que estão afastados do núcleo dirigente do Estado. Dialogando criticamente com as interpretações muito otimistas sobre a onda de governos progressistas com posições pós-neoliberais que prevaleceu em vários países latino-americanos a partir dos anos 2000, Fischer e Plewhe (2013, p.62, tradução nossa) advertem que "[...] infelizmente, os que apontam a chegada de uma configuração pós-neoliberal se abstiveram de submeter a um exame mais atento o elemento neoliberal da sociedade civil".

A formação do Instituto Liberal e outros *think tanks* afins se insere nesse processo marcado pela expansão da rede transnacional neoliberal, com intensificação da circulação intelectual e articulações empresariais. Central para essa expansão foi a organização *Atlas Network*. Seus antecedentes, por sua vez, estão ligados à construção de *think tanks* nos Estados Unidos e na Inglaterra. Segundo Camila Rocha (2018), o primeiro *think tank* "pró-

[64] Fischer e Plewhe (2013, p.62) estão interessados em entender a formação de uma "sociedade civil neoliberal na América Latina" e, para isso, consideram produtivo entender as redes transnacionais como "nós" que articulam sistematicamente os elementos de classe (interesses econômicos capitalistas), os elementos intelectuais (acadêmicos e outros especialistas), os elementos culturais (mídia e outros profissionais de comunicação) e os elementos políticos em sentido estrito (lideranças políticas e partidos).

mercado" criado nos Estados Unidos foi o *Foundation for Economic Education* (FEE)[65], em 1946, contando com financiamento do *Volker Fund*, um fundo milionário criado por um magnata entusiasta do livre mercado.

Algumas outras instituições com características semelhantes foram criadas nesse período, como a *Freedom School*. O propósito inicial dessas instituições era o de fornecer um espaço para a educação liberal de forma mais autônoma em relação a interesses políticos imediatos. Segundo Rocha (2018, p.51), "[a] divulgação e o ensino do ideário pró-mercado [...] incluía não apenas escritos de economia [...], mas também uma literatura mais ampla [...], [de autores que] procuravam fazer uma defesa do livre-mercado embasada principalmente em fundamentos morais e filosóficos".

No mesmo período, Anthony Fischer fundou na Inglaterra o *Institute of Economic Affairs (IEA)*, em 1955, e nos EUA, anos mais tarde, contribuiu para a formação do *Heritage Foundation*, em 1973. A atuação de Fischer foi influenciada diretamente por Hayek que acreditava não ser possível, na década de 1940 e 1950, atuar em defesa das suas proposições dentro dos partidos existentes e o orientou a investir nesse outro caminho. Seria necessário organizar uma difusão ideológica de longo prazo dos princípios neoliberais com vistas a construir um "consenso neoliberal". Após a criação do *Heritage Foundation* e influenciado pela sua estratégia agressiva de promoção e defesa das suas propostas, o número de *think tanks* norte-americanos quadruplicou entre 1970 e 2000, saltando de 70 para mais de 300. Segundo Rocha (2018, p.54), "[...] mais da metade dos novos *think tanks* que se formaram neste período possuíam uma orientação ideológica facilmente tipificável e, dentre estes, dois terços se diziam pró-mercado".

[65] Paulo Ayres Filho, integrante do IPES, foi ligado à FEE e trazia para o Brasil algumas obras publicadas pela instituição (ROCHA, 2018, p.62)

A partir da década de 1970, os financiadores das organizações civis pró-mercado, os grandes empresários estadunidenses, começaram a investir nessas organizações de '*advocacy think tanks*" ou "*think tanks* ativistas". As suas estratégias não eram mais a de formulação e pesquisa, mas comunicação, análises de conjuntura orientadas, materiais de marketing, relacionamento com grupos de mídia e jornalistas. Paralelamente a isso, Hayek e Friedman ampliavam sua liderança no campo da economia, formando uma "comunidade epistêmica" que promove o livre-mercado e que influencia a formulação de políticas públicas e que reforça a legitimidade das posições difundidas pelos *think tanks*[66].

No ano de 1981, em Washington, Fischer fundou a *Atlas Economic Research Foundation*, que posteriormente passou a se chamar *Atlas Network* (Atlas). A Atlas foi uma espécie de "organização-mãe", formada com objetivo de coordenar os *think tanks* que foram criados anos antes e, ao mesmo tempo, de articular a fundação de novas filiais do IEA em outros países. Segundo o presidente da Atlas entre 1987 e 1990, a sua meta era "abarrotar o mundo com *think tanks* que defendam o livre-mercado" (ROCHA, 2018, p.56). Em 1991, já havia 31 organizações pertencentes a essa rede na América Latina (idem, p.58).

A partir do final dos anos 1970, mais brasileiros passaram a integrar o circuito da *Sociedade Mónt-Pèlerin* e da rede transnacional de *think tanks*. Estabeleceu-se uma conexão com Anthony Fischer "[...] a partir de uma indicação de Hayek após as viagens ao país" (ONOFRE, 2018, p.266). Uma primeira tentativa mobilizada pelo empresário Nahum Manela com Paulo Ayres Filho acabou frustrada. No mesmo período, José Stelle, principal tradutor das obras de Hayek no Brasil, e que passou a ser redator da "Revista Visão", começou a estimular a criação de um instituto liberal nos moldes do FEE no Brasil. Com apoio decisivo do empresário Donald Stewart Jr. e colaboração do economista Og Leme (que esteve com

[66] Alguns brasileiros formados nessa "comunidade epistêmica", principalmente a partir da Escola de Chicago, e que fortaleceriam a implantação dos *think tanks* neoliberais no Brasil são Paulo Guedes, Paulo Rabello de Castro, Winston Ling, Og Leme e Paulo Leme.

Roberto Campos no governo Castello Branco), conseguiram fundar o Instituto Liberal (IL) em 1983, no Rio de Janeiro. Segundo Gabriel Onofre (2018, p.286-287), "Fischer convidou o recém-surgido Instituto Liberal para participar da rede Atlas e passou a atuar orientando Stelle e Stewart [...] fornecendo expertise e logística, aproximando o IL dos outros *think tanks* e apoiando com recursos e publicações".

No plano interno, a criação do IL responde ao contexto de rearticulação das organizações empresariais voltadas para a ação e formação orgânica. Não sem razão, o protagonismo no IL viria a ser de Donald Stewart Jr.[67] e dos empresários mantenedores. Alguns deles, como Jorge Gerdau, participaram ativamente da campanha contra a estatização. Apesar das relações de Stelle com a "Revista Visão", Maksoud contribuiu com o IL, por exemplo aproximando-o da *Sociedade Mónt-Pèlerin*, mas não se integrou ao instituto.

Assim, os IL foram criados nos anos 1980 "[...] para difundir os princípios do neoliberalismo entre as elites brasileiras" (GROS, 2004, p.143). O horizonte de futuro estava claro para o empresário Winston Ling, que fundou a filial do Instituto Liberal no Rio Grande do Sul, chamada Instituto de Estudos Empresariais (IEE). Em entrevista para Camila Rocha ele argumenta que não estavam tão preocupados mais com os empresários mais velhos, mas apostando em "fazer a cabeça" dos filhos deles, buscando formar a nova geração que herdaria os grupos empresariais nos princípios neoliberais. (ROCHA, 2018, p.75).

Os Institutos Liberais foram o elo brasileiro na rede transnacional neoliberal e tiveram "[...] uma posição de protagonista no desenvolvimento da rede da Mónt-Pèlerin na América Latina" (ONOFRE, 2018, p.320). Eles se constituíram "[...] como entidades civis, cujo eixo central de atividades [era] a ideologia, a difusão de sua concepção de mundo" (GROS, 2004, p.144). Após a formação do primeiro IL, no Rio de Janeiro, eles se expandiram para outros

[67] Onofre (2018, p.289) registra que "No início dos anos 1980, os encontros promovidos pelo instituto norte-americano passaram a ocorrer junto com as reuniões da Mónt-Pèlerin" e no primeiro encontro integrado, em 1983, o representante brasileiro foi Stewart, pelo Instituto Liberal.

estados e formaram uma rede nacional a partir da instauração da Nova República, em 1988. Com a formação dessa rede, todos os IL tiveram o mesmo estatuto e ficaram subordinados a um Conselho Nacional, tendo sido Roberto Campos um dos consultados acerca da proposta de "Declaração de Princípios" que viria a ser aprovada.

O seu financiamento foi basicamente feito pelos empresários mantenedores, que tinham assento no Conselho de Mantenedores de cada IL, e pela rede transnacional de *think tanks*, via Atlas, por exemplo. Em 1993, "225 empresas patrocinavam o *think tank* brasileiro. Entre elas estavam grandes grupos industriais, comerciais, de construção civil e do setor financeiro" (ONOFRE, 2018, p.302). Demonstrando a efetiva integração na rede transnacional, é interessante destacar que o IL não apenas recebia recursos, mas também participava financeiramente da estrutura da rede e de projetos diversos, como eventos, e até o projeto editorial de publicação das obras completas de Hayek após o seu falecimento e de um filme sobre sua trajetória, para os quais a empresa de Stewart Jr contribuiu diretamente (ONOFRE, 2018).

Em 1987, a fundação do IL de São Paulo possibilitou a reaproximação do grupo de intelectuais conservadores católicos do Instituto Brasileiro de Filosofia (IBF) e da Sociedade Convívio. A figura mais importante dessa reaproximação era um intelectual da terceira geração da Convívio, Ricardo Vélez Rodrigues, que já operacionalizava as noções de livre-mercado e buscava convencer os demais de que esse era o melhor caminho para afirmar os valores civilizatórios conservadores (ROCHA, 2018, p.80). Esse novo circuito atraiu também os intelectuais e empresários de vanguarda que atuaram no golpe de 1964. O próprio Adolpho Lindenberg, líder católico conservador da TFP, igualou os frequentadores do IPES aos do IL (idem, p.81).

Com a formalidade de defender e divulgar preceitos neoliberais, os IL passaram a desenvolver um conjunto de atividades. Elas se dividiram em dois tipos: de um lado, "[...]

doutrinação ideológica entre as elites brasileiras, especialmente aqueles segmentos considerados formadores de opinião [...], e [de outro lado,] formulação de estudos e propostas de projetos de políticas públicas de cunho liberal" (GROS, 2004, p.145).

As estratégias de comunicação passavam pela publicação regular de boletins informativos e opinativos. Nos primeiros anos dedicaram-se à publicação de livros de pensadores neoliberais "clássicos", como Mises e Hayek, mas também os ligados à "Escola de Chicago", como Friedman, e à "Escola de Virginia", como Buchanan, e de brasileiros; e à publicação de brochuras com palestras proferidas em outros *think tanks* de outros países, inclusive da América Latina.

Os IL fizeram também a divulgação ampla de textos curtos e didáticos sobre o pensamento neoliberal e questões de conjuntura, através da série "Ideias Liberais", iniciada em 1993 (GROS, 2004, p.147). A partir de 1998 começaram a editar a revista "*Think Tank*", sendo que o "[...] primeiro número da revista trazia na capa uma foto do ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, quando de sua eleição, caminhando firme para o futuro, além de um artigo escrito por ele" (idem, ibidem).

Os IL também promoveram atividades para públicos selecionados, com cursos, formações, seminários. Rocha (2018, p.89) descreve que ao longo de uma década, entre 1983 e 1993, "[...] o IL-RJ foi capaz de atrair 200 mantenedores do meio empresarial e promover mais de 500 eventos no país com 169 palestrantes ligados ao Instituto, sendo que no ano de 1993 foi realizada no Rio de Janeiro a reunião anual da Sociedade Mónt-Pèlerin". Também chegaram a participar de atividades na Escola Superior de Guerra, nutrindo relações com a elite militar.

Para ampliar a relação com outros públicos formadores de opinião, os IL "[...] promoveram o prêmio Fenícia de Imprensa [...] [premiando] os melhores artigos escritos em defesa da causa liberal. Também é dessa época o programa semana Rádio Livre" (GROS,

2004, p.148). No meio acadêmico estruturam relações com estudantes de economia, buscando reverter o suposto domínio keynesiano e marxista nos cursos de economia. Para tanto foi criado o *Prêmio Alfred Marshall* concedido pelo IL com patrocínio da empresa multinacional Nestlé.

Apesar de adotarem uma perspectiva de longo prazo, os IL não deixaram de tentar influenciar a conjuntura política mais imediata e, nesse caso, o foco especial foi evidentemente a Constituição de 1988 e os primeiros governos da Nova República. Assim como outras organizações políticas mantidas por empresários, os IL também procuraram fazer frente às forças populares representadas na Constituinte (GROS, 2004, p.143). Ainda que na Constituição tenham sido aprovadas definições que foram essenciais para a economia de mercado, a grande crítica empresarial recaiu sobre os capítulos "sociais" e "regulatórios". Como vários artigos ficaram para ser regulados por legislações ordinárias, os IL seguiram propondo revisões constitucionais no período seguinte

Denise Gros (2004, p.148) aponta que, em função do objetivo de interferir na política estatal, "[...] o campo jurídico [...][foi] uma área de atuação privilegiada pelos Institutos Liberais, desde o debate na Constituinte no final dos anos 1980". Nesse mesmo sentido, Rocha recupera um documento do IL em que Donald Stewart Jr. define um público-alvo estratégico para a rede nacional dos institutos, o qual era majoritariamente composto de políticos, mostrando a determinação para pautar a agenda política do país:

> [...] *Liberais*: público-alvo cuja definição ideológica seja reconhecidamente consistente com nosso ideário [...]. *Prospects*: pessoas em que se identifica possibilidades de conversão ao liberalismo [...]. Um bom exemplo desse tipo de pessoa são os políticos do PSDB. [...] cada Instituto deverá procurar listar os liberais e os *prospects* em seu estado dentro das seguintes categorias: deputados federais e senadores; governadores de Estado e Secretários; Prefeitos influentes de grandes municípios; Deputados Estaduais mais representativos; Professores Universitários; Jornalistas; Dirigente de Entidades Empresariais; Empresários militantes; Líderes sindicais; Líderes estudantis; Líderes de entidades civis (ROCHA, 2018, p.89-90).

Desde os anos 1990, com apoio de *think tanks* sediados nos Estados Unidos e pertencentes a rede transnacional neoliberal, os IL se dedicaram a formular propostas para o governo, distribuindo-as resumidamente através das "Notas: avaliação de Projetos de Lei". Segundo Gros (2004, p.149), "[...] até 2001, foram publicadas mais de oitenta edições, em que se discutia todo tipo de políticas públicas, desde a nova Constituição brasileira, a reforma da legislação trabalhista, até a privatização da previdência social".

Eles organizaram, ainda, os Fóruns Liberais de Políticas Públicas, em São Paulo, entre 1990 e 1992. O I Fórum Liberal da América Latina, em 1992, ocorreu com representações da Argentina, Chile, México, Venezuela, Colômbia, Panamá, Uruguai e Brasil. Cabe mencionar também as cinco conferências no âmbito dos *Colóquios Liberty Fund-Instituto Liberal*, realizados entre 1990 e 1993. No caso dos colóquios, os temas eram mais doutrinários e programáticos: "Direitos de Propriedade e Liberdade Individual" (1990); "Democracia e Ordem Liberal" (1991); "Liberdade, Propriedade e Meio Ambiente" (maio de 1992); "Uma Constituição para a Ordem Liberal" (agosto de 1992); "Liberdade, Justiça e os Limites do Conhecimento" (setembro de 1993) (ONOFRE, 2018, p.327)

Foi realizado o ciclo de palestras "Reinventando o Governo", no qual discutiu-se questões relativas à "Reforma do Estado". A palestra inicial foi de David Osbourne, consultor de políticos dos EUA, e que escreveu um livro onde "[...] propõe a introdução da lógica empresarial nos espaços governamentais como orientação para a reforma do governo" (GROS, 2004, p.149). Os eixos priorizados no ciclo de palestras eram: 1) flexibilização das relações trabalhistas, com críticas que ligam a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e Estado Varguista às regulações previstas na Constituição de 1988; 2) privatização das funções sociais do Estado (previdência, saúde e educação).

Em 1993 lançaram uma proposta para revisão constitucional: "Diretrizes para a revisão constitucional", e intensificaram contatos na área pública. Resumidamente, os

neoliberais do IL propuseram "[...] uma democracia limitada garantida legalmente pela Constituição, para defender a burguesia da 'veleidade das massas'; a liberalização total das relações trabalhistas, a serem negociadas no 'livro jogo' do mercado; e a privatização das funções sociais do Estado" (GROS, 2004, p.155).

No mesmo ano, o ápice da integração do IL com a rede transnacional neoliberal foi a realização do até hoje único encontro da *Sociedade Mónt-Pèlerin* no Brasil. Foram 316 participantes de 22 países, sendo aproximadamente a metade de brasileiros e 80% do público formado por acadêmicos. Segundo Onofre (2018, p.330-331),

> [...] estiveram presentes alguns dos principais expoentes do pensamento neoliberal do período, como: os representantes da Escola de Virginia, James Buchanan e Gordon Tullock, figuras da Escola Austríaca, como Murray Rothbard e Israel Kirzner [...] Entre os brasileiros do Instituto Liberal, tiveram participação nas mesas de debate: Roberto Campos, Og Leme, Henry Maksoud, Paulo Ayres, entre outros. [...]
>
> Sobre as sessões, vale chamar atenção para a mesa "A Constituição Liberal" composta pelo então presidente da Mónt-Pèlerin, R. Max Hartwell, pelo vencedor do Prêmio Nobel de Economia, James Buchanan, pelo economista e deputado federal, Roberto Campos, e o filósofo anarcocapitalista húngaro, Anthony de Jasay.
>
> Roberto Campos pontuou que o ano de 1993 era importante, pois o Brasil passaria por uma revisão constitucional. [...] Para ele, o país "não poderia ter escolhido um modelo pior", marcado por "regras incongruentes em áreas como relações trabalhistas, salário-mínimo, salário férias, aposentadorias, especiais, questão indígena e proteção ambiental". [...] "nada estaria mais longe dos princípios constitucionais clássicos, nos quais a limitação do poder do Estado e a preservação das liberdades política e econômica são a base da prosperidade e do progresso".

Nota-se que a formulação política no âmbito dos IL e da rede de *think tanks* organizada nesse período já é mais abrangente. No final dos anos 1970, a preocupação central dos neoliberais era ainda a de disputar a natureza da *democratização*. Com a inevitabilidade de uma democratização mais ampla e de conteúdo social, a partir da Constituinte, tratava-se de reenquadrar o problema para condicionar e limitar a sua realização.

Embora a influência sobre a Constituinte tenha sido menor do que que gostariam, o início dos anos 1990 foi de auge dos *think tanks*. Além dos IL, foi também criado em 1992 o Instituto Atlântico (IA). Tendo Paulo Rabello de Castro à frente, o IA pretendeu atuar para um público mais amplo, popularizando as propostas, e estabeleceram convênio com a Força Sindical para atingir trabalhadores comuns. Também se dedicou a modificar a Constituição recém promulgada, apresentando, em 1993, mais de 400 emendas através de deputados do PSDB. Um dos principais focos do IA era popularizar e promover as privatizações.

2. Liberalização ou democratização do Estado brasileiro? Disputas na e pós-Constituição de 1988

Com as mudanças políticas da chamada "fase de abertura" do regime no governo Figueiredo (1979-1985)[68], pressionadas pelas vitórias eleitorais da oposição desde 1974 e pela intensificação das mobilizações operárias em 1978/1979, e, principalmente pela convocação da Constituinte, o Congresso Nacional voltou a ser a arena política principal. No entanto, a rearticulação partidária não foi automática, reforçando a dispersão de comando neste espaço (e assegurando ao governo militar uma capacidade de influência e tutela).

Como assinalou Dreifuss (1989, p.49), a influência nas decisões políticas passava a se dar "numa situação pluralista e de jogo aberto". Mas sem partidos fortes e coesos, as elites empresariais procuraram reconfigurar a sua intervenção por meio de novos grupos de ação no Congresso e de novos instrumentos políticos e organizativos de classe (DREIFUSS, 1989). Estes últimos, chamados por Dreifuss (idem, p.50) de "pivôs de poder e ação política", possuíam "[...] objetivos limitados e alvos imediatos – tais como a luta pela configuração da

[68] "Em outubro de 1978, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n.11 (à Constituição de 1967), que conjugava reformas políticas com a permanências de 'salvaguardas eficazes'. Ela abolia o Ato Institucional n.5, restabelecendo o *habeas corpus*, suspendia a censura prévia para rádio e TV, revogava as penas de morte e prisão perpétua, restaurava a independência do judiciário etc." (CODATO, 2005, p.98). Essas reformas entraram em vigor em janeiro de 1979. No final de 1979 ocorreu também a mudança no sistema partidário, com a extinção da ARENA e MDB e liberação de novos registros partidários.

Aassembléia Nacional Constituinte ou a eleição de governadores, em 1986" (ibid). Dentre os pivôs empresariais, podia-se listar a Câmara de Estudos e Debates Sócio-Econômicos (CEDES), o próprio Instituto Liberal, a Confederação Nacional de Instituições Financeiras (CNF), a União Brasileira de Empresários (UB) e a União Democrática Ruralista (UDR).

2.1. Organizando a disputa na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)

A CEDES tinha uma importante participação de economistas neoliberais, mas era dirigida por membros da Sociedade Rural Brasileira (SRB) e integrantes do Partido da Frente Liberal (PFL). Citado por Dreifuss (1989, p.52), Renato Tricolaut Filho, presidente da CEDES, definiu como seu objetivo "[...] unir o empresário no sentido de demonstrar que o neoliberalismo não é um capitalismo selvagem, um criador da miséria, mas uma alavanca de desenvolvimento social, como mostra o exemplo norte-americano".

Uma figura importante na construção ideológica da CEDES foi o já citado Paulo Rabello de Castro, economista neoliberal formado pela "Escola de Chicago" e que formou, nos anos 1990, o Instituto Atlântico. Castro organizou diversos encontros como o de 1986, no Rio de Janeiro, com a presença de mais de 100 produtores rurais e com o tema "Governo, Classe Política e Empresário". Segundo Dreifuss (idem, p.53), o encontro "[...] produziu uma sofisticada análise 'neoliberal' da situação e dos rumos da economia latino-americana". Os responsáveis pelo estudo foram Mário Henrique Simonsen, Pedro Pablo Kucinsky (Peruano), além de outros economistas neoliberais mexicanos ligados ao *think tank Americas Society*. As propostas do estudo eram muito afinadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI), mas mais do que isso, "[...] se ajustava às expectativas 'neoliberais' dos banqueiros e industriais multinacionais" (DREIFUSS, 1989, p.54).

Embora tenha apoiado vários partidos para a eleição que formou a Constituinte, a CEDES se preparou com afinco para disputá-la. Sob orientação do líder do PFL, Marco Maciel, considerava-a mais relevante do que as eleições presidenciais. Outras duas lideranças políticas importantes seriam Guilherme Afif Domingos, ex-presidente da Associação Comercial de São Paulo e em 1989 um dos candidatos a presidência apoiados pelos neoliberais. A outra era Delfim Netto, que conseguiu eleger uma bancada afinada e que "[...] poderia contar ainda, nas horas decisivas, [...] com o apoio do Senador Roberto Campos (PDS-MT)" (DREIFUSS, 1989, p.104)

As outras duas organizações "pivô" com muito destaque na disputa da Constituinte foram a UB e a UDR (idem). Sem reduzir o peso da UDR, que possivelmente foi a organização empresarial mais bem sucedida na consecução dos seus objetivos na Constituinte e nas eleições municipais de 1988 (DREIFUSS, 1989, p.248), a ação da UB será aqui mais relevante para visualizarmos a penetração das posições neoliberais dos empresários neste processo. Essa organização resultou de um esforço de integração de cúpula dos empresários, através das confederações dos setores, com o propósito de coesionar e potencializar economicamente as candidaturas alinhadas aos seus interesses.

Com toda a ação articulada por essas organizações, formou-se na Constituinte uma maioria conservadora. Mas o sucesso eleitoral era ainda relativizado pela fragmentação e por uma acentuada característica fisiológica. O trabalho de construção de uma máquina político-programática na Constituinte envolveu vários processos. Um deles foi mapear os parlamentares em relação à sua identidade política e à sua confiabilidade. Nesse sentido, por exemplo, Afonso Arinos era visto como de centro-direita, mas não confiável; FHC seria de centro-esquerda, mas confiável com reserva; Jarbas Passarinho seria de centro-direita e mais ou menos confiável (DREIFUSS, 1989, p.111). A classificação era ideológica, mas sobretudo

prática, buscando construir as articulações com deputados aliados em temas fundamentais como intervenção estatal, capital estrangeiro, estabilidade do emprego.

Um outro processo de construção dessa máquina político-programática foi uma tentativa de unificar a ação dos parlamentares com a criação do Centro Democrático. Como assinalou Dreifuss (1989, p.111), "[...] nascido no interior do PMDB e do PFL, esse agrupamento marcaria o início da fragmentação formal do primeiro e o enquadramento direitista de ambos". O principal objetivo do Centro Democrático era alterar o regimento interno da Constituinte e as diretrizes progressistas definidas pela Comissão de Sistematização. Além disso, foi o bloco de sustentação do governo Sarney. Do ponto de vista programático, "[...] sua tarefa básica era a luta contra a ampliação das faixas de estatização da economia e contra o que via se a subversão da ordem social vigente" (idem, p.112). Pretendia uma Constituição "[...] privatista, além de conservadora do ponto de vista político e social" (ibid). Além do Centro Democrático, nasceu também o Centrão, que pretendia se transformar em um verdadeiro rolo compressor do empresariado em votações estratégicas[69].

Um terceiro esforço destacável no sentido de alinhar posições que influenciariam a Constituinte, foi a criação da Frente da Livre Iniciativa. Além de articular os parlamentares, ela visava "[...] entrosar nacionalmente o pensamento político e econômico do empresariado" (idem, p.122). Destacando a não coincidência necessária entre democracia e liberalismo, a Frente da Livre Iniciativa "[...] não se propunha à defesa da democracia, 'mas sim à criação de um sistema onde exista liberdade'" (ibid). Assim como essa frente, outras iniciativas com o mesmo caráter se formaram regional ou nacionalmente no sentido de reverter as diretrizes da Comissão de Sistematização, cujas diretrizes atentariam contra a livre empresa: definição de

[69] Roberto Campos (1994, p.1189) declara que, como reação ao texto da Comissão de Sistematização, "os parlamentares de visão mais liberal organizaram um bloco suprapartidário que viria a ser apelidado de *Centrão*". Em nota na mesma página ele esclarece ainda que, "tendo o senador Jarbas Passarinho se recusado a ser o líder do Centrão, houve múltiplas lideranças. Os membros mais destacados foram o senador Marcos Maciel e os deputados Ricardo Fiúza e José Lins, pelo PFL, Delfim Netto e Roberto Campos, pelo PDS, e Afif Domingos, pelo PL" (ibid).

“empresa nacional”, estabilidade no emprego, jornada de 44 horas semanais de trabalho, imprescritibilidade das relações de trabalho etc.

Do lado de fora da Constituinte, um tipo de movimentação importante do empresariado foi a criação do “Fórum Informal”, aglutinando banqueiros, industriais, ruralistas e comerciantes de São Paulo para fazer frente ao governo, organizar posições dos constituintes e lidar com a mobilização operária. No eixo empresarial-militar, formou-se o Movimento Cívico de Recuperação Nacional (MCRN), do qual Herbert Levy (antigo deputado udenista muito identificado a posições neoliberais radicais já nos anos 1960, a ponto de combater as reformas de Campos e Bulhões) era um dos principais articuladores. Segundo Dreifuss (1989, p.157), “[...] o MCRN foi implantado solidamente em São Paulo, contando desde a primeira hora com cerca de 500 membros conservadores do primeiro time empresarial, além de políticos, sindicalistas, intelectuais e militares. E a entidade ainda teria o apoio poderoso do presidente das Organizações Globo, Roberto Marinho”.

A partir desses esforços para formar articulações políticas capazes de incidir sobre a Constituinte, os empresários aumentaram a pressão principalmente sobre os capítulos da “ordem social” e da “ordem econômica”. Os aspectos da “ordem política” receberiam menos atenção por três razões: 1) não havia unidade suficiente nas próprias fileiras para questões relacionadas ao tipo de regime (presidencialista ou parlamentarista) ou à duração do mandato, sendo preferível unificar nas posições econômicas e sociais; 2) as questões político-institucionais eram centrais tanto para o governo Sarney, quanto para os militares, tornando necessário um entrosamento para unificar o Centrão e formar maiorias nos temas caros para os empresários; 3) desde as campanhas contra a “estatização” e pela democratização, o problema central para esses setores empresariais era a liberalização do regime e não a sua democratização, reduzindo o interesse na transformação da institucionalidade propriamente política herdada. Ainda assim, como veremos mais adiante, Maksoud defendeu uma proposta

de Constituição que reorganizava completamente o modelo, mas ela não teria recepção efetiva.

Nas questões sociais e econômicas os empresários estavam assustados com os novos direitos sociais dos trabalhadores propostos pela Comissão de Sistematização e duvidando se de fato o país continuaria sendo uma economia capitalista caso a proposta de Constituição fosse aprovada. Esses novos direitos incluíam: direitos trabalhistas e previdenciários para os trabalhadores rurais; demissão apenas por falta grave ou justa causa; horas extras pagas em dobro; fixação de jornada de trabalho máxima de 44 horas semanais; possibilidade de reivindicar direitos trabalhistas por todo o período de vinculo com a empresa; ampliação da licença pós-parto de 86 para 120 dias; autonomia sindical; direito de greve assegurado; cota de 10% de trabalhadores com mais de 45 anos nas empresas com mais de 50 funcionários; participação de trabalhadores em órgãos de conselhos profissionais e previdenciários (DREIFUSS, 1989, p. 185)[70].

Além dos direitos do trabalho, estavam previstos também o ensino público em todas os níveis e a criação de um sistema de seguridade social universal. Podemos aproveitar a crítica que os neoliberais moveram a esses direitos para evidenciar aquela noção da democracia vinculada a mercado a que se fez referência no Capítulo I. Diferenciando "democracia" de "democratice" (como fez anteriormente para elogiar Gudin como um grande democrata), Campos (1994, p.1206) argumenta que a primeira "[...] é a livre escolha do indivíduo, abrangendo um leque de opções: políticas, sociais e econômicas. *Democratice* é a ênfase sobre os direitos e garantias políticas, com descaso pela defesa do indivíduo contra imposições governamentais no plano econômico, cultural e social". Um Sistema Único de

[70] Campos (1994, p.1205) aponta que "a cultura que permeia o texto constitucional é nitidamente antiempresarial. Decretam-se *conquistas sociais* que, nos países desenvolvidos, resultam de negociações no mercado, refletindo avanço da produtividade e o ritmo do crescimento econômico [...] Elencam-se 34 *direitos* para o trabalhador, e nenhum *dever*. Nem sequer o *dever* de trabalhar, pois é praticamente irrestrito o direito de greve [...] Obviamente, ninguém teve coragem para incluir, entre os "direitos fundamentais", o direito do empresário de administrar livremente sua empresa.

Saúde (SUS), que seria criado posteriormente com base na garantia constitucional da "saúde como direito do cidadão e dever do Estado", não seria democrático. Antes, seria um "estupro da liberdade de escolhas sociais", na linguagem agressiva de Campos (ibid). Nas várias áreas, da educação à seguridade social, a solução democrática seria mercantil, com a oferta *vouchers* à escolha dos contribuintes.

Os empresários, no entanto, reagiram fortemente em mobilizações e divulgando um "Manifesto pela Liberdade Empresarial", que contou com a assinatura de 105 entidades repudiando a redução da jornada de trabalho e a estabilidade no emprego, e um documento "Por uma Constituição Livre como a Livre Iniciativa", assinada por todas as entidades sindicais e políticas do empresariado do Rio de Janeiro (idem, p.187-188).

Nos aspectos econômicos, as preocupações estavam concentradas no tratamento dispensado ao capital estrangeiro, no tema do monopólio sobre a exploração do petróleo, no conceito de empresa nacional. Para fazer frente ao que consideravam a desintegração do capitalismo brasileiro, os empresários se concentraram em construir entendimentos de conjunto visando "[...] a manutenção da economia de mercado, a desestatização, o livre comércio, a eliminação de barreiras ao capital estrangeiro, a rejeição das medidas aprovadas para a área sindical, uma reorientação da política agrária" (DREIFUSS, 1989, p.197). Ainda assim, como destaca Dreifuss (idem, p.220), democracia, soberania e reforma social continuavam a ser uma mistura explosiva na sociedade brasileira, para a qual o empresariado buscava desesperadamente por uma síntese. No entanto, se o antiestatismo funcionava como uma proposta aglutinadora, reproduziam-se entre eles as divergências que os dividiram nos anos 1960, entre os que apoiaram e os que se opuseram ao golpe.

Novamente, o relato de Roberto Campos (1994), sobre a discussão das questões econômicas na Constituinte, oferece uma demonstração de como os neoliberais se posicionaram diante das divergências existentes entre os setores empresariais e seus reflexos

nas articulações do Centrão. Na definição sobre “empresas nacionais”, Campos (1994, p.1191), argumenta que deveria ser mantido “[...] o tratamento não discriminatório para todas as empresas aqui sediadas e constituídas segundo as leis do país [...] A consideração relevante seria a geração local de renda e empregos e não a nacionalidade e domicílio do acionista”. No entanto, “[...] os representantes das empreiteiras [presentes na reunião] insistiam na manutenção do texto original do relator da subcomissão de Princípios Gerais [...] que diferenciava entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital estrangeiro” (ibid). Adiante ele nos conta que “[...] a reunião terminou em tom azedo. Os empresários, ou pseudo-empresários, fizeram sentir que, a não ser mantido o texto protecionista, poderiam desfalcar o Centrão em cerca de 60 votos, prejudicando-o em outras votações” (idem, p.1193).

Outros percalços seriam vividos na relação entre empresários “nacional-obscurantistas” com influência sobre a bancada do Centrão. Seria o caso da área da informática, da exploração direta de atividade econômica pelo Estado, dos monopólios estatais, da pesquisa e exploração de recursos minerais, a transformação do Estado no agente “normativo e regulador da atividade econômica”. Campos (idem, p.1196) se lamenta ao “[...] imaginar que tudo isso tenha ocorrido quatro anos depois que Margaret Thacher inaugurara a onda mundial de privatizações, um pouco mais de um ano antes da queda do muro de Berlim”. E com sarcasmo lembra que isso lhe “[...] faz pensar que Tavares Bastos tinha razão ao dizer que ‘quando o brasileiro decide ser burro é capaz de proezas imbatíveis!” (ibid).

Frente às questões sociais e econômicas, a União Brasileira de Empresários (UB) fixou 23 pontos pelos quais lutou no plenário. Enquanto buscava o coesionamento das bancadas, o governo Sarney fazia fortes pressões – chegando a se pronunciar em cadeia nacional advertindo que a nova Constituição levaria o país ao caos –, Afif Domingos e Roberto Campos tentavam adiar as eleições municipais de 1988, buscando garantir que a pressão popular e eleitoral não afetasse os votos antissociais, antipopulares e antinacionais dos

deputados (DREIFUSS, 1989, p.243). Ulysses Guimarães, presidente da Constituinte foi quem riscou o chão: "Esta Constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo [...] será a guardiã da governabilidade. A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância e a doença inassistida são ingovernáveis" (ibid). Ao final, dos 23 pontos fixados, a UB foi derrotada em 16; em 4 a derrota foi parcial, já que conseguiu remeter regulamentações para legislações ordinárias; e venceu 3, sendo a mais importante a supressão do imposto sobre grandes fortunas (idem, p.244-246). Daí em diante, o esforço se concentrará na eleição presidencial de 1989 para garantir, através dos governos, o ajustamento necessário do Estado brasileiro.

2.1.1. A Constituição da "Demarquia", de Henry Maksoud

Antes de seguir, vale a pena registrar rapidamente a proposta constitucional apresentada por Maksoud (1988). Ela não teve repercussão efetiva nos trabalhos dos constituintes, mas exemplifica um momento marcante da identidade *hayekiana* do neoliberalismo no Brasil. A proposta de Maksoud é original não porque parta de princípios inéditos. Estes eram fundamentalmente baseados nas elaborações de Hayek com as quais Maksoud dialogara nos anos anteriores. Mas a sua originalidade estava no fato de que, pela primeira vez, essas elaborações foram sistematizadas formalmente num projeto de Constituição apresentado no debate público.

A proposta de Maksoud continha 10 títulos, 218 artigos e 294 parágrafos. Conforme seu autor (MAKSOUD, 1988, p.20):

> É exatamente isso que a Constituição que a seguir apresento estabelece: um governo limitado por normas gerais, para propiciar o florescimento de uma sociedade aberta, de pessoas livres. Não é apenas um governo democrático de predomínio da maioria (democracia = *demos* + *kratos*), mas é uma demarquia (*demos* + *archein*), um governo do povo, subordinado à lei.

A proposta foi enviada para diversos constituintes, alguns dos quais fizeram comentários dialogando tanto com a proposta em si quanto com o momento do país. O relator da proposta da Constituição no plenário da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), Bernardo Cabral, acusou recebimento sem fazer mais comentários. Além dele, destacam-se as respostas de juristas e políticos conservadores e neoliberais, como Ives Gandra da Silva Martins, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Afif Domingos, Michel Temer e Roberto Campos. Em geral, esses comentadores saudaram a iniciativa, embora considerassem o plenário da ANC despreparado para ela.

Ferreira Filho, que foi professor de direito constitucional, ex-Governador de São Paulo (1975-1979) e Senador (1982), demonstrou familiaridade com a proposta, destacando a originalidade. Para ele, sem dúvida, Maksoud "[...] deve a Hayek, e jamais ocultou o fato, ao contrário sempre o encareceu, a inspiração fundamental. Mas, ao que me conste, o mestre austríaco jamais pormenorizou suas ideias políticas, a ponto de propor, com base nelas, um texto constitucional completo" (FILHO, 1988, p.167).

Roberto Campos, no entanto, foi quem talvez melhor aproveitou os comentários para comparar a proposta de Maksoud à Constituição que estava sendo elaborada. Campos (1988, p.434) classificou a proposta como uma "semente para o futuro" e disse que se estava diante de um "[...] estranho contraste. Enquanto em Brasília se escreve uma Constituição para o passado – o Estado cartorial e corporativista –, Maksoud nos presenteia com uma proposta de Constituição para o futuro. O futuro seria um Brasil liberal e capitalista". Mas, ao mesmo tempo, Campos não dá margens para ilusões: "[...] a esta altura, o trabalho de Maksoud terá mais valor didático que pragmático. É semente" (ibid).

Campos aproveita para recuperar uma temática frequente em Hayek desde "Os Fundamentos da Liberdade" (1983) e depois tratada no volume II de "Direito, Legislação e Liberdade" (1985b), o da justiça social. Ele assinala que é "refrescante" ler a proposta de

Maksoud, pela ausência de expressões como essa (e "planejamento", que a essa época ele repudiava com mais força). Justiça Social seria um termo que "[...] ninguém sabe bem o que isso significa, e é talvez o precisamente esse o motivo do encantamento. É uma porta aberta para que essa raça daninha – a dos "engenheiros sociais" – ponha a funcionar engenhocas assistencialistas" (idem, p.435).

Destaca-se ainda no comentário de Campos um outro tema frequente na perspectiva política antirrepublicana-democrática dos neoliberais, o do isolamento constitucional do orçamento. Campos (idem, p.438) avalia que

> [...] na constituição asséptica de Maksoud, o orçamento imporia ao Executivo uma férrea, e muito merecida, disciplina antikeynesiana, através das seguintes regras: - a regra do equilíbrio orçamentário entre despesas e receitas; - a regra da proporcionalidade – as receitas não poderiam aumentar em ritmo maior que o produto interno no ano fiscal anterior; - a fixação de um teto para a divida interna, ao nível acumulado até a entrada em vigor da Constituição, salvo autorização da Assembleia Legislativa Federal; - a regra da proporcionalidade no Imposto de Renda (admitindo-se uma progressividade máxima de 10% [...]; - a abolição da dupla tributação da renda, que hoje incide ao nível da empresa e do acionista.

Aproveitando este tema, perceberemos que, na impossibilidade de conter a nova Constituição, os neoliberais procurarão, no momento seguinte, estabelecer um programa de ação que perseguirá a blindagem da economia (BERCOVICI, 2010), tanto por meio de privatizações, quanto por meio de revisões constitucionais e legislações infraconstitucionais que retiram a atividade econômica do controle político ou popular.

Esse é um dos sentidos políticos das reformas econômicas que foram empreendidas no período seguinte e estava de acordo com as pretensões "liberais-autoritárias" da Ditadura Militar, compartilhadas pelos neoliberais (CODATO, 2005). É nesse sentido, que a perspectiva de um "constitucionalismo de mercado", que inscreve os limites das democracias nas regras do direito privado que regem a economia de mercado, pode se dar "[...] ao nível das

leis constitucionais, quer ela se prolongue, quer não, por sua inscrição em uma Constituição política. Essa dissociação da constitucionalização em relação à Constituição política aparece já explicitamente na obra teórica de Hayek" (DARDOT *et al*., 2021).

2.2. Organizando a disputa pós-Constituinte: convergência classista e "Revista Veja"

Após a promulgação da Constituição, os setores empresariais neoliberais decidiram se concentrar em três batalhas sucessivas e imediatas: as eleições municipais que ocorreriam no mesmo ano de 1988, a produção das Constituições estaduais e as legislações complementares da Constituição. Na primeira delas, com exceção da UDR, as demais organizações empresariais não tiveram sucesso pretendido, prevalecendo a dispersão. Na segunda batalha, concentraram-se em assegurar o princípio da livre-empresa e em restringir a criação de empresas estatais estaduais à aprovação das Assembleias Legislativas, mas esse processo constituinte nos estados ficou marginalizado diante da agenda das eleições presidenciais. Por fim, as legislações complementares dependeriam da conquista do governo e da formação do novo Congresso (DREIFUSS, 1989).

Com a centralidade da sucessão presidencial se confirmando após 1988, Dreifuss (1989) analisa que os esforços político-organizativos desses setores passaram a se concentrar em três tarefas simultâneas. A primeira era o apaziguamento das fileiras do empresariado, pois se abriu uma disputa importante na liderança da FIESP entre uma posição, à esquerda da direção atual, representada por empresários ligados ao Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE) e outra, à direita da direção, representada por Afif Domingos. As mudanças na direção não afetavam apenas a FIESP e, portanto, essa era frente que exigia atenção.

Uma segunda tarefa era a estruturação de uma frente de luta partidária e política e a definição de candidaturas presidenciais. O ponto de partida não era favorável, pois a atuação antissocial, antipopular, antinacional e fisiológica do Centrão na Constituinte havia se mostrado fortemente responsável pelo fracasso de partidos e candidaturas conservadoras nas eleições municipais. Sem uma referência partidária fortalecida, o desafio era encontrar candidatos que se dispusessem a "[...] abraçar um programa de soerguimento econômico e político do Estado, nos moldes empresariais" (DREIFUSS, 1989, p.264). A dispersão ainda era tanta que Dreifuss (ibid) assim coloca o problema: "Concorrer com Afif, arriscando a novidade de uma proposta neoliberal? Com Quércia, que tinha a dose adequada de populismo? Com Ulysses, cuja trajetória não suscitava receios e temores? Com Jânio, que era imprevisível? Com Aureliano, o óbvio? Ou com Collor, que tinha a imagem do descompromisso?"

A terceira tarefa se relacionava com a concatenação de esforços entre os diversos setores empresariais, buscando a construção de um programa e um comando como o que se deu sob a liderança do IPES entre 1961 e 1964. O ponto de partida era ter um projeto de Estado e um programa de governo que não fosse uma declaração de intenções, mas como elaboração para a ação estratégica e que teria como referência principal a reestruturação do capitalismo brasileiro (idem, p.284). No ano de 1989, "[...] vinte e oito anos após o nascimento do IPES, surgia o primeiro esforço estratégico de longo alcance, na área empresarial" (idem, p.287), o Movimento de Convergência Democrática (MCD).

Dentre as lideranças do MCD, mais uma vez vinculando à tradição neoliberal, estavam Octávio Gouveia de Bulhões, Affonso Celso Pastore (ligado a Delfim Netto), Ernane Galvêas, Glycon de Paiva, Mário Henrique Simonsen, Paulo Guedes, Paulo Rabello de Castro. Além destes, contava com antigos membros do IPES e intelectuais católicos conservadores, alguns dos quais vinculados ao Instituto Brasileiro de Filosofia/Sociedade Convívio, como Antonio

Paim, Ives Gandra Martins, Miguel Reale, Paulo Mercadante (idem, p.287-290). Diante das eleições presidenciais, o MCD se distribuiu para apoiar e assessorar as candidaturas de Fernando Collor, Aureliano Chaves e Afif Domingos, considerados afins ao programa neoliberal. Para o acompanhamento de Afif Domingos, Bulhões e Paulo Guedes foram destacados (idem, p.292).

Na ausência de um partido ainda consolidado, Carla Silva (2005) enxerga a "Revista Veja", em articulação com o Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE) e o seu Fórum Nacional, como componente essencial desse esforço de construção e convergência programática. Para ela, "Veja" foi mesmo o "indispensável partido neoliberal" e cumpriu uma tripla função: formulação, organização e gestão e ação pedagógica (SILVA, 2005, p.22).

Silva (2005, p.22 e ss.) concebe aqui a revista do ponto de vista gramsciano e não liberal, ou seja, como parte ativa do processo político em vez de autorreferente "quarto poder" ou "vigilante do poder ou, ainda, como responsável pela "aferição da opinião pública". Nesse sentido, "Veja" atuaria como partido orgânico à visão de mundo dominante da classe dos seus proprietários; formulando, gerenciando e apoiando, como "estado-maior", as linhas gerais de ação de classe; e, ainda, pedagogicamente, cumprindo uma função educativa e formativa no sentido de consolidar a visão de mundo. O poderio da revista é atestado pelos seus números de circulação que fazem dela a quarta maior do mundo e a maior fora dos Estados Unidos no início dos anos 1990, com recorde de um milhão de assinantes em 1995 (idem, p.59).

Silva (idem, p.70) não entende que "Veja" "[...] se paute por si própria, nem [que] é portadora de um programa para toda a burguesia [...] Ela atinge a uma fração mais ou menos definida do que seria 'elite do país', e mesmo assim, em consonância com muitas outras organizações de classe". Daí que é muito importante a relação com o INAE e o Fórum Nacional, cujos encontros são constantemente divulgados pela revista, além de haver uma grande frequência de matérias associadas à eles e aos intelectuais vinculados. O Fórum "[...]

parece dar continuidade a ligações orgânicas de longa data. Muitos de seus intelectuais atuaram como técnicos de alto nível durante a Ditadura Militar, em acordo com definições de organizações como IPES, APEC, CONSULTEC e outros" (ibid). Apesar de possuir integrantes em comum com o MCD, não se confundia com ele, pois o propósito definido seria mais voltado para a "[...] elaboração do programa de parcelas do empresariado nacional, com o sentido neoliberalizante" (idem, p.72).

O Fórum foi criado em 1988, sob liderança de João Paulo dos Reis Velloso, ex-ministro do Planejamento de Médici e Geisel, "em paralelo e em sintonia com o PSDB" (ibid). Possuía um Conselho Diretor no qual se destaca como Fernando Henrique Cardoso, Ernane Galvêas, Francisco Dornelles, e um grupo de Sócio-Instituidores no qual aparece Paulo Guedes, além do próprio Reis Velloso (SILVA, 2005, p.73-74). O Fórum Nacional realizou, entre 1989 e 2002, 14 encontros, sendo três deles abertos por FHC como Presidente da República.

Além das relações com o Fórum Nacional, o vínculo da revista com o neoliberalismo é destacado também pelos "seus intelectuais", como Roberto Campos e Mario Henrique Simonsen, sempre presentes como colunistas ou colaboradores. A função de Campos na Veja é organizar e validar o programa de reformas econômicas e a inadequação da Constituição de 1988, apresentado como um intelectual "à frente de seu tempo" e como alguém que "[...] manteve-se coerente com suas ideias nos últimos quarenta anos. O que mudou foi a opinião do país a respeito delas" (SILVA, 2005, p.134). Segundo Silva (idem, p.136), Campos seria para Veja "[...] a própria personificação do capitalismo neoliberal: é para suas ideias que o país estaria caminhando".

A atuação partidária da Veja a partir da eleição de Collor seria a de organizar as posições da direita neoliberal, elaboradas no Fórum Nacional e que começavam a adquirir a forma partidária no PSDB. A partir daí ela tenta definir a política do governo, ao mesmo

tempo que se mantém "vigilante". Veja apoia e "empurra pra frente" o Plano Collor e todas as iniciativas liberalizantes promovidas na economia e de ataque ao funcionalismo. Nesse período, organiza o debate sobre as privatizações e a defesa das reformas constitucionais necessárias: "[...] não há no Brasil de hoje ideia mais surrada de que é preciso mudar vários artigos da Constituição. Igualmente não há ideia mais correta" (VEJA, 4/9/1991, p.27 apud SILVA, 2005, p.191). Veja segue com Collor até o máximo possível, sempre tentando sustentar o programa eleito, até que, por fim, entra na campanha do impeachment.

No contexto de grande instabilidade política e procurando preservar o programa neoliberal, Veja publica um texto de Simonsen, "Frenesi liberalista: o liberalismo está na moda no Brasil, mas poucos sabem o que a doutrina significa, e alguns acham que ele prega o enfraquecimento do Estado". Utilizando os ensinamentos de Hayek, Simonsen explica que no liberalismo não se trata de enfraquecer o Estado, mas de reduzir as funções de "super-homens" que seriam decorrentes das muitas funções econômicas e sociais atribuídas ao Estado. O caminho era "simplificar", não enfraquecer. O grande problema do Estado brasileiro é que os "sociais-liberais" (todos haviam se tornados liberais nos anos 1990) criaram a Constituição de 1988, que prevê tantas dessas funções para o Estado que o tornou fraco e incapaz de cumprir as tarefas constitucionais. Nesse sentido, ele dirá que "a oportunidade única é a revisão constitucional prevista para 1993, mas não vale deixar para a última hora" (VEJA, 20/05/1992, p.84 apud SILVA, 2005, p.216-218)[71]. Com esse texto, em 1992, Veja busca uma solução para que o impasse político do primeiro governo neoliberal eleito diretamente não resulte em desagregação do programa reformista que deveria ser executado.

No período do governo Itamar (1992-1994), a atuação da Veja segue o mesmo padrão, embora apresentando mais desconfianças e preconceitos em relação ao Presidente. Ela se

[71] O texto de Simonsen é um bom exemplo da oposição entre "estado fraco" *versus* "estado forte" que traduz melhor a perspectiva neoliberal para o estado do que a ideia de "estado mínimo".

tornará mais favorável ao governo a partir da entrada de FHC no Ministério da Fazenda. Segundo Silva (idem, p.241), de início a revista se mostra disposta a blindar o ministro e transferir a responsabilidade dos problemas para os governadores e deputados "pidões". Mas em 1993, a ideia era a de que aplicabilidade política do projeto defendido pela revista, e elaborado no Fórum Nacional, estava condicionado à reforma constitucional e na continuidade das privatizações.

No Fórum Nacional, Reis Velloso considerava a Constituição de 1988 anacrônica e não correspondente a um projeto com senso de direção nacional. Estava dissociada das mudanças nacionais e internacionais. Seria preciso conferir viabilidade econômica e governabilidade. Para isso, seria preciso "1) viabilização financeira da União, e, em particular, viabilização do orçamento da seguridade; 2) eliminação de discriminações contra a empresa estrangeira; 3) revisão dos monopólios estatais; 4) eliminação de privilégios entre servidores públicos e trabalhadores privados, dentro do sistema da previdência" (VELLOSO, 1994, p.112-114 apud SILVA, 2005, p.249). Nesse sentido, Veja insistia nas reformas, seguindo a proposta de Simonsen, e acreditando que "[...] estaria sendo estabelecido [...] um novo parâmetro de ação dos congressistas, 'mais próximo ao do deputado Roberto Campos'" (VEJA, 21/04/1993, p.80 apud SILVA, 2005, p.248).

"Veja" se preocupava com o "risco Lula" e estava convencida de que o caminho era constitucionalizar logo as mudanças institucionais necessárias. Mas o ambiente favorável no Congresso seria uma ilusão para a qual José Serra e Delfim Netto advertiam. O melhor seria não seguir esse caminho e aguardar uma correlação de forças mais favorável, com um novo governo legitimado e influente sobre o Congresso. A revisão constitucional ocorreu e "Veja" preparou as publicações orientadoras, chegando até mesmo a entrevistar Margaret Thatcher para combater o monopólio estatal sobre o petróleo. De todo modo, a tarefa principal ficou mesmo para o futuro governo FHC, que Veja ajudou a eleger engajando-se na definição da

chapa com Marco Maciel e construindo um ambiente de segurança e tranquilidade com o elo FHC-Plano REAL.

2.3. Reformas econômicas sob predomínio neoliberal

Como salientado ao longo do capítulo, a perspectiva defendida nessa tese é a de que os neoliberais disputaram o processo de transição política e buscaram condicionar e limitar a republicanização democrática do Brasil. A preferência pela continuidade de uma institucionalidade autoritária foi sendo adaptada, no contexto de liberalização do regime político, para a blindagem constitucional dos instrumentos democráticos de governo sobre a economia do país. Esse processo foi condição política (CODATO, 2005) para as transformações propriamente econômicas, isto é, do sistema de acumulação (SAAD-FILHO; MORAIS, 2018).

Alfredo Saad-Filho e Lécio Morais (2018, p.123) concebem esse sistema de acumulação neoliberal a partir da

> [...] financeirização da produção, da ideologia e do Estado; [da] integração internacional da produção (‘globalização’); [de] um papel proeminente do capital externo na integração global da produção e na estabilização do balanço de pagamentos; e [de] uma combinação de políticas macroeconômicas baseada em políticas fiscais e monetárias contracionistas e em metas de inflação, na qual a manipulação das taxas de juros se torna a principal ferramenta de política econômica.

Se algumas dessas políticas já eram sugeridas há décadas como direção da política econômica do país, a combinação delas só se tornou possível no contexto de mudanças globais do capitalismo. E é por essa razão que se compreende que na conjugação do tempo largo da *práxis* neoliberal e a fase de predomínio neoliberal – no mundo, mas também no Brasil – as condições imanentes do capitalismo são fundamentais.

Segundo Daniel Andrade (2022, p.682), as reformas econômicas "[...] foram implantadas de maneira gradual a parir do final da década de 1980, ainda no governo Sarney, e depois foram adotadas de maneira cada vez mais sistemática nos governos seguintes". Elas ocorreram a todo vapor em 1990, sob Collor, e ganharam mais integridade com o Plano REAL (Itamar/FHC). Saad-Filho e Morais (2018, p.125) assinalam que "[...] o caminho singular do Brasil para o neoliberalismo acabou sendo moldado pelo imperativo da estabilização monetária". O que os autores não chamaram atenção é que este é um caminho singular inscrito na tradição neoliberal brasileira e nos programas de reformas econômicas anteriores.

Durante os governos Collor/Itamar foram introduzidas as seguintes mudanças constitucionais, segundo Saad-Filho e Morais (idem, p.129):

> O artigo 171 foi revogado, eliminando a distinção entre empresas brasileiras e estrangeiras. O item IX do artigo 170 foi modificado, permitindo que empresas estrangeiras explorassem o subsolo. O artigo 178 foi alterado para eliminar o monopólio estatal de transporte em rotas costeiras. O inciso IX do artigo 21 foi alterado para abolir o monopólio estatal das telecomunicações. O parágrafo 1º do artigo 177 foi reescrito para relaxar o monopólio estatal da exploração do petróleo, e o artigo 192, modificado para reduzir o controle estatal da seguridade social. [...]
>
> Por fim, o governo FHC implementou uma estratégia econômica totalmente neoliberal a partir do Plano Real, por ele implementado quando ainda era ministro da Fazenda, em 1994, e que forneceu cobertura ideológica e política para a consolidação do neoliberalismo.

O Plano Real foi baseado numa perspectiva monetarista segundo a qual a emissão de moeda para cobrir os déficits fiscais causa a inflação. Saad-Filho e Morais (idem, p.130) apontam que se essa abordagem esteve no cerne dos embates entre "monetaristas e estruturalistas" nas décadas anteriores, "[...] em 1992-1993, esses pontos de vista praticamente não eram mais contestados"[72]. Para se viabilizar estruturalmente o Plano Real

[72] Era como a "vitória de longo prazo" que Campos atribuiu a Gudin.

exigia: 1) liberalização das importações; 2) sobrevalorização da moeda; 3) liberalização dos fluxos internacionais de capital; 4) liberalização financeira doméstica; 5) altas taxas de juros; 6) redução dos déficits nominais do setor público; 7) desindexação de preços (idem, p.131-135).

O problema dessa estratégia é que o sucesso imediato do Plano seria limitado por "três círculos viciosos", ou seja, ele cria deliberadamente um déficit na conta de transações correntes; exige a esterilização de capitais estrangeiros para limitar a expansão da base monetária, e, por fim, a manutenção de altas taxas de juros reduziram os investimentos e a taxa de crescimento do PIB, limitando receitas tributárias que poderiam cobrir o déficit fiscal (idem, p.136-137). Isto, é ao ampliar importações, gera-se aumento do déficit corrente, exigindo atração de dólar para evitar a emissão de mais moeda. A atração de dólar ocorre via elevação das taxas de juros, limitando receitas e aumentando do déficit fiscal. Em meio às crises externas, o país ficou mais dependente de ajustes nas taxas de juros e, consequentemente, do controle do déficit fiscal por meio de cortes de despesas e privatizações. Em 1997, a taxa de juros foi a 43,5%, na esteira da crise do leste asiático, e, em 1998, chegou a 49,8%. Ainda assim, as reservas externas do país chegaram a cair até US$ 1 bi por dia (idem, p.138-140).

A partir daí, o governo FHC introduziu uma nova estrutura de política macroeconômica que comprometeria institucionalmente o Estado brasileiro, o chamado "tripé macroeconômico", composto por metas de inflação, independência operacional do Banco Central, fluxos de capital liberalizados com câmbio flutuante, política fiscal contracionista e taxas de juros funcionando com variável de ajuste. O "tripé macroeconômico" foi complementado com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). Como indicaram Saad-Filho e Morais (idem, p.143), "[...] a resposta neoliberal a esses desafios foi incorporar as

‘reformas’ à Constituição, por meio de sucessivas alterações que limitaram o capítulo social e impuseram rígidas ‘regras’ fiscais para assegurar a baixa inflação”.

3. O processo de neoliberalização do liberalismo brasileiro III: a formação da coalizão vitoriosa liderada pelo PSDB

A *práxis antirrepublicana democrática* dos neoliberais se destacou ao atuar sobre o vazio político de um país recém-constitucionalizado, em um momento em que ainda era necessário implementar as diretrizes da Constituição de 1988 e regulamentar partes significativas de seu texto. O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) representou o momento em que se impulsionou uma verdadeira refundação neoliberal do Estado brasileiro. Isso “[...] significou a revisão decisiva de vários de seus contratos básicos e fundamentais, com intensidade inédita na história republicana do século XX” (GUIMARÃES, 2001, p.136)[73], além da sobreposição – mas não alteração – da estrutura administrativa criada com o PAEG e o Decreto-Lei No. 200/1967 (BERCOVICI, 2010). Uma refundação neoliberal do Estado brasileiro dessa magnitude, pela sua abrangência e profundidade, necessitaria ser apoiada em forte coalizão política.

A síntese dessa coalizão política foi elaborada no encontro entre o PSDB e a tradição neoliberal brasileira, que ganhou realidade plena com a vitória de FHC em 1994. Segundo Juarez Guimarães (2001, p.137), essa coalizão foi apoiada: 1) no forte deslocamento da cultura política de uma agenda democrática para uma agenda neoliberal, que se deu na fusão

[73] Segundo Guimarães (2001), em primeiro lugar, alterou-se o padrão das relações entre o Estado brasileiro e o mercado capitalista mundial, com a promoção de avanço substancial dos direitos do grande capital financeiro em detrimento da soberania nacional; em segundo lugar, alterou-se o padrão dos direitos e deveres entre os cidadãos brasileiros; em terceiro lugar, houve um deslocamento patrimonial do Estado para grupos privados; em quarto lugar, alteraram-se as relações do pacto federativo e implementou-se uma relação que subordinou nitidamente o Congresso Nacional ao Executivo. Acrescento, em quinto lugar, a alteração da base de formação de uma opinião pública democrática com a quebra do monopólio estatal e com a aprovação da Lei Geral de Telecomunicações que redefiniu as competências de fiscalização em um processo organizado e estruturado predominantemente em torno de interesses do capital.

da crítica às tradições populistas formuladas no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento da Universidade de São Paulo (CEBRAP/USP), liderado intelectualmente por FHC, com o liberalismo conservador e privatista; 2) na popularidade imediata alcançada com Plano Real; e 3) na formação de um consenso antiestatista nas elites dominantes. Resta-nos abordar o primeiro destes pontos, que pode ser analisado a partir da *práxis* política de FHC e da formação do PSDB.

A compreensão de *práxis* política de FHC reivindica, primeiro, um discernimento entre o autor e o ator político, entre o intelectual público e o intelectual orgânico. Não se estabelece arbitrariamente nem uma continuidade e nem uma ruptura entre o pensamento e a ação, mas procura-se entender a imbricação entre ação e pensamento nas contingências da história. Marcelo Dulci (2010, p.78) afirma mesmo que "Cardoso parece ter um certo prazer em confundir o sociólogo com o político e vice-versa, pois tal operação permitiu-lhe sempre contornar problemas e fazer prevalecer suas posições dentro dos limites e das condições dadas".

A figura do intelectual público FHC é decisiva para a construção de uma poderosa rede intelectual, através do CEBRAP/USP, cuja crítica política e social formou um paradigma de interpretação contemporânea dos impasses da sociedade brasileira a partir da questão democrática (DULCI, 2010, p.120). FHC entende-se como um intelectual cosmopolita, isto é, que procura pensar o dilema nacional a partir do mundo. É com uma visão, que se pretende realista, da posição do Brasil no mundo que FHC formula uma interpretação e uma política.

> [...] a dinâmica interna dos países dependentes é um aspecto particular da dinâmica mais geral do mundo capitalista. Porém, essa "dinâmica geral" não é um fator abstrato que produz efeitos concretos; ela existe por intermédio tanto dos modos singularizados de sua expressão na "periferia do sistema", como pela maneira como o capitalismo internacional se articula. Essa "unidade dialética" é que leva a recusar a distinção metafísica (isto é, que supõe uma separação estática) entre fatores externos e efeitos internos, e por consequência leva a recusar todo tipo de análise da dependência que se baseia nessa perspectiva [grifos do autor]" (CARDOSO, 1971: 30 apud DULCI, 2010, p.104).

Sem ser capaz, portanto, de reconhecer a dinâmica mais geral dominante do mundo não se é capaz de se pensar o Brasil, inserido dialeticamente nela. Nesse sentido, o país é pensado em sua inserção internacional no capitalismo e na longa tradição do liberalismo.

Essa postura cosmopolita, que fundamenta teórica e metodologicamente seu pensamento, ajuda a entender a tese que FHC desenvolve em polêmica com outros intelectuais do período: a de que é possível compatibilizar desenvolvimento e democracia com a situação periférica e dependente. Nessa linha, os problemas do desenvolvimento e da democracia se separam das questões nacional e social. A vitória dessa perspectiva intelectual resultou na formação de uma tradição na academia brasileira, especialmente na área da Ciência Política, que deixou de centralizar a problemática dos limites impostos pela condição histórico-estrutural dependente à construção da democracia no Brasil.

Se essa compatibilização é possível, a questão é construir *praxiologicamente* um caminho orientado para se inserir na tradição política dominante do liberalismo-democrático. Esta seria a alternativa para produzir alguma mudança efetiva no sentido da democratização do Brasil. Dulci (2010, p.145) remete a um comentário de FHC sobre as manifestações grevistas de 1978 e 1979 em que, para ele, se fossem analisadas sem paixão, mas realisticamente, mesmo tendo sido muito vibrantes elas foram débeis e patéticas no sentido de produzir alguma mudança. Seria necessário enxergar o "[...] jogo das forças real que existe no Brasil" (CARDOSO, 1985, p.15-6 apud DULCI, 2010, p.145). Para Dulci (idem, p.146), então, as análises de FHC "[...] o levaram para uma visão de mundo 'realista' que não acreditava na força do povo organizado, mas 'nas mudanças pelo alto', através da dinâmica do próprio capitalismo".

Na passagem de intelectual público cosmopolita para um intelectual orgânico o que FHC propõe é a reorganização da tradição liberal brasileira. A temporalidade dessa passagem,

no plano interno, é a da transição política, onde essa tradição se achava desorganizada e sem uma direção capaz de coesionar as diferentes tendências em torno de um programa para o Estado brasileiro. Nos anos 1980, enquanto Tancredo Neves e Ulysses Guimarães representavam duas vertentes da *práxis* política liberal-democrática, os neoliberais, como vimos, ainda não haviam estabelecido uma liderança pública. Nesse contexto, foi FHC quem, no Brasil, personificou, intelectualmente, a reconstrução da autonomia, identidade e futuro do liberalismo brasileiro.

No plano da crítica, FHC enquadra o desafio da democracia na síntese que opõe uma visão estatista, vinculada ao mundo da política, e uma visão mercantil, vinculada ao mundo dos interesses. Conforme afirmou Marcelo Moreira (2013, p.320), "nessa linguagem política opõe-se claramente Estado à sociedade civil, tal como é próprio do campo teórico-político do liberalismo".

No plano programático, este desafio seria o de refundar o Estado brasileiro. Empossado, FHC considerava finalizada a transição político-institucional para a democracia. Tratava-se, a partir daí, de "encerrar a Era Vargas". Segundo Brasílio Sallum Jr. (2000, p.24), "[...] propunha-se, assim, sob as regras de uma democracia política consolidada, romper com certas articulações entre poder político, sociedade e economia remanescentes do período Getúlio Vargas"[74].

No plano da política, o desafio seria conduzir a transição para a democracia a partir de um processo de liberalização. Aqui é forte a ideia de que a democratização pela via do fortalecimento da sociedade civil significa o restabelecimento das liberdades individuais e do

[74] Sebastião Velasco e Cruz (2005, p.40) já fez o capcioso questionamento de porque FHC estaria interessado em encerrar a "era de Vargas" e não a "era dos generais". Uma resposta contida aí estaria no fato de que a "era dos generais" deu continuidade a certos arranjos corporativistas do Estado que se originam na "era de Vargas" e essa resposta tem fundamento na crítica de FHC. Uma outra resposta insinuada, mas não explicitada, por Cruz está numa certa suspensão de juízo (inaceitável para ele) sobre o significado do golpe de 1964 para a interrupção de um processo democratizante da sociedade brasileira, como se o golpe fosse um evento menor de uma longa continuidade do Estado brasileiro. Isto é, a institucionalização de um autoritarismo neoliberal promovida pela Ditadura poderia estar passando ilesa quando se colocava em foco apenas o fim da Era Vargas.

livre mercado, sincronizando o Brasil com a fase mais avançada do capitalismo (MOREIRA, 2013, p.322). Com isso se fazia um primeiro encontro de FHC com o neoliberalismo brasileiro, que, na impossibilidade de impedir a democratização, estava justamente buscando limitá-la a uma liberalização.

Ao mesmo tempo, no plano internacional, o momento da tradição liberal é de mudança de época, de crise e mutação de paradigma de um liberalismo democrático de sentido *marshalliano* para um neoliberalismo pós e anti-*marshalliano*. À cisão entre democracia e soberania nacional, que viabilizava a democracia no capitalismo periférico, veio se agregar uma outra, a cisão entre democracia e Estado do Bem-Estar social, entre democracia e justiça social.

Demarcando com um neoliberalismo visto como fundamentalismo de mercado, Moreira (2013, p.330) aponta que FHC vai ainda se dizer um socialdemocrata para quem "[...] importa afirmar o valor da democracia e criar uma engenharia político-institucional que permita o fortalecimento e a participação da sociedade civil". Mas, quando se observa o sentido dessa engenharia político-institucional, nota-se grande identidade com as formulações propostas pela chamada "Terceira Via" (destacada no Capítulo I). Célia Mara Ladeia Colen (2001, p.126 apud MOREIRA, 2013, p.331) destaca as seguintes ideias de FHC no debate sobre "reforma do Estado":

> 1) a ação estatal deve se orientar pela "racionalidade econômica" e pela "competitividade", valorizando a iniciativa privada, antídoto contra o patrimonialismo brasileiro; 2) a economia do país não deve se pautar por uma política autárquica, mas se abrir para o mercado externo; 3) é inviável se construir um Estado de Bem-estar social, resultado de uma "falência dos modelos ideológicos", devendo se esforçar em aperfeiçoar "os investimentos" o "progresso tecnológico" e a "competitividade"; 4) a globalização é um imperativo histórico; 5) "os direitos sociais devem ser consolidados por políticas restritas aos segmentos mais pobres da população", e pelo próprio dinamismo do mercado, no caso dos outros segmentos".

Num sentido parecido, para Dulci (2010), na apresentação que FHC faz da socialdemocracia do PSDB, o programa de reformas liberais tem prioridade política e o social é sempre uma espécie de "subproduto" do mercado capitalista funcionando melhor. Segundo Dulci (2010, p.241), "[...] a socialdemocracia nessas definições é liberalismo com tinturas sociais – e sem povo participando contra as instituições liberal-democráticas". Seria legítimo nos basearmos nessa perspectiva de FHC para o PSDB, pois, segundo Dulci (idem, p.30 e 174), ele exerceu efetivamente uma liderança intelectual e uma linha hegemônica dentro do partido, desde a sua fundação.

O PSDB foi fundado em 1988, em meio ao encerramento dos trabalhos da Constituinte, basicamente formado por lideranças parlamentares e lideranças políticas profissionais, com pouquíssima vida partidária "social". Mas seu surgimento a partir de círculos intelectualmente fortes e integrados às elites culturais de São Paulo assegurou uma adesão quase incondicional de uma intelectualidade midiática (DULCI, 2010, p.173). Dulci (2010, p.161) defende que a motivação maior para a fundação do PSDB foi uma leitura política de que o Centrão e o Governo Sarney já tinham capturado o PMDB e que este perdera a chance, na Constituinte, de aplicar um programa mais progressista. Isto levou algumas das principais lideranças do partido, principalmente de São Paulo, a tentar ocupar um "espaço vazio" na centro-esquerda nacional, inclusive pensando nas eleições presidenciais.

Revisando os documentos de fundação do partido, Dulci (2010, p.174) entende que o Manifesto (1988) contempla a apresentação de diretrizes básicas que "apontam para uma 'reconstrução liberal' do país, embora não faltem 'tinturas sociais'" nesse ideário. Nele, pode-se identificar uma plataforma muito semelhante à de fundação da UDN, como se viu no Capítulo II: "Recolhendo a herança democrática do liberalismo, não partilhamos com os liberais conservadores a crença cega no automatismo das forças de mercado. Nem

pretendemos, como eles, tolher a ação reguladora do Estado onde ela for necessária para estimular a produção e contribuir para o bem-estar" (idem, p.176).

Além de princípios gerais liberais, o partido se organizou de forma mais "frouxa", num formato mais condizente com o perfil das lideranças agregadas e permitindo adaptações diante das conjunturas. Apesar dos documentos, diversas lideranças "[...] não pensavam exatamente igual sobre a política, sobre o país e sobre coisas práticas" e tinham "[...] 'ideias' e 'práticas' [que] variavam de conteúdo e experiência histórica na política concreta do país" (idem, p.188). Isso também ajudaria a explicar com o pensamento forte de FHC pôde se destacar e liderar o partido.

Se os princípios e alguns traços organizativos são úteis para compreender como o partido se estruturou, a ação em situações concretas foi mais decisiva para a sua trajetória. Nesse sentido, Dulci (idem, p.192) entende que os anos de 1988 a 1994 foram definidores para o que o PSDB veio de fato a se tornar na política brasileira. Apesar das fortes lideranças regionais, o partido tinha mesmo uma vocação para a disputa da Presidência e, de acordo com essa pretensão, fez escolhas políticas que foram moldando sua trajetória.

Uma dessas escolhas, que marcaria o sentido da política do partido nos anos seguintes, foi um discurso construído a muitas mãos (principalmente as de FHC e José Serra), direcionado a aplacar desconfianças dos donos das empresas de comunicação (Roberto Marinho/Globo, Roberto Civita/Veja, Julio Mesquita/Estado de São Paulo, Ruy Mesquita/Jornal da Tarde), e lido por Mario Covas no Senado, em 1989: "[...] depois de expor várias ideias que agradariam ao mercado e aos empresários, concluiu dizendo que 'o Brasil não precisa apenas de um choque fiscal. Precisa, também, de um ***choque de capitalismo***, um choque de livre iniciativa, sujeita a riscos e não apenas a prêmios" (DULCI, 2010, p.208, grifos no original).

Apesar do episódio indicar um sentido para a ação do partido, os resultados eleitorais de 1989 e 1992 não lhe foram favoráveis, amplificando as hesitações internas e externas quanto ao seu futuro político. Em abril de 1993, prevalecia uma ideia de que as decisões formais do partido para disputar a sucessão presidencial em 1994 eram apenas para evitar a dispersão. Tudo começaria a mudar no mês seguinte com a indicação de FHC para o Ministério da Fazenda do governo Itamar, que passaria a ser uma "[...] espécie de primeiro-ministro combinado com czar da economia – na visão da mídia" (idem, p.220). A ida para o ministério, "como um 'atalho' se tornou um 'caminho' para o poder" (idem, p.222). Com a eleição de FHC, o PSDB se tornou "[...] a mais importante força política da nação, por estar ocupando a [...] a presidência da República e, também, sete governos estaduais, inclusive os três principais do país" (idem, p.228-229).

Com a conquista do governo, tem-se a oportunidade de realizar o caminho liberal incontornável da democracia brasileira que o intelectual público FHC imaginou. No contexto da inserção do Brasil num mundo predominantemente neoliberal, esse caminho será trilhado pela "terceira via". No país, ele passaria por considerar a Constituição de 1988 uma "carta testamento" e por reformar o Estado nos termos que já se discutiu. Seria o modo definitivo do encontro do PSDB e da tradição neoliberal brasileira. No centro do Estado brasileiro, seria também o primeiro momento em que o neoliberalismo brasileiro se tornaria dominante na tradição liberal.

CONCLUSÃO

Ao concluirmos a Tese entendemos que é necessário, em primeiro lugar, saber se ela foi capaz de cumprir satisfatoriamente o objetivo a que se propôs e de responder consistentemente à pergunta colocada. Como não podia ser diferente, essas duas etapas estavam diretamente relacionadas, na medida em que a narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro só poderia ser construída na e pela definição do seu sentido político.

Partindo dos ganhos conceituais de trabalhos anteriores e da própria literatura crítica, entendemos que a compreensão de que o neoliberalismo possui um sentido "desdedemocratizador" é correta, mas insuficiente para interpretar a *práxis* neoliberal em realidades distintas, como dos países do Sul e do Norte global. Para esses casos, o entendimento do sentido "desdemocratizador" do neoliberalismo como sendo a erosão dos fundamentos liberal-democráticos dos Estados construídos a partir do pós-Segunda Guerra Mundial é aplicável. No entanto, essa compreensão perde a força, e torna-se até mesmo insuficiente, para se pensar o neoliberalismo nos países do Sul global que, em condições periféricas e submetidas ainda a padrões coloniais de dominação capitalista, não formaram, ou formaram precariamente, regimes liberal-democráticos.

O objetivo do primeiro capítulo foi, então, demonstrar o pressuposto conceitual dessa Tese: o de que o sentido "desdemocratizador" do neoliberalismo deve ser compreendido como uma luta contra os princípios do republicanismo democrático, em particular ao princípio da soberania popular. O caminho para essa demonstração foi investigar como se fez, no pensamento político neoliberal, a justificação dessa oposição.

A compreensão de que para se opor ao princípio da soberania popular era necessário reorganizar os próprios fundamentos da tradição liberal, diferenciando-a da tradição do republicanismo democrático, foi melhor desenvolvida por Hayek. Essa reorganização requeria a sistematização da filosofia da liberdade do liberalismo. As operações de assimilação de

determinados valores republicano-democráticos pelo liberalismo, em sua fase hegemônica, tiveram também o efeito de naturalizar esses valores na ordem liberal-democrática e eclipsá-los (DOMENECH, 2004). Hayek entendeu que era o momento de depurar a tradição liberal, afastando esses valores perniciosos para o seu desenvolvimento coerente.

Com uma nova sistematização da tradição liberal e as operações que demarcavam como o conceito de liberdade liberal deveria ser entendido, Hayek pôde legitimar o trabalho de destruição das ordens constitucionais liberal-democráticas e de obstrução do desenvolvimento de novas institucionalidades republicanas-democráticas. Esse processo de mudanças nos regimes de Estado ocorre em três grandes áreas: da soberania popular, retirando do âmbito das decisões majoritárias as principais definições do Estado; dos fundamentos da economia do público, estendendo a todos os terrenos da vida social a lógica da privatização e da mercantilização; e o das dinâmicas intersubjetivas da vida social.

A partir da perspectiva de que mais do que uma desdemocratização, o sentido político do neoliberalismo é o de uma desrrepublicanização-democrática, pode-se interpretar tanto os processos de erosão das democracias liberais do Norte global, no sentido que ela é marcada pela *práxis* de destruição dos fundamentos democráticos e do Estado social, quanto os processos de obstrução, ou limitação, da formação de Estados democráticos e socialmente inclusivos no Sul global. Esta compreensão sintética e analítica dos processos de mudança de regime de Estado deve fugir, contudo, à tentação do tipo ideal. Deve, ao contrário, ser historicizada para o tempo político de cada Estado nacional, condicionado e sofrendo singularmente as conjunturas internacionais. Foi nesse sentido que a narrativa de formação da *práxis antirrepublicana-democrática* do neoliberalismo brasileiro se desenvolveu nos capítulos seguintes.

No segundo capítulo, abordamos a gênese do neoliberalismo brasileiro no período democrático de 1946 a 1964. Esse momento foi marcado pela atuação de uma corrente de

intelectuais e *economistas dirigentes* que procurou intervir no debate público do período. Compartilhando muitos fundamentos da tradição liberal conservadora brasileira, os neoliberais se diferenciaram dos anteriores representantes dessa tradição ao trazerem para o centro da sua linguagem política o discurso econômico. Foi nessa condição que se colocaram como adversários do nacional-desenvolvimento e da "política populista", então dominantes, defendendo como alternativas uma política econômica de "desenvolvimento com estabilidade monetária" e um modelo político tecnocrático imune ao que consideravam ser vícios demagógicos do regime de soberania popular. A *práxis* tecnocrática dos neoliberais poderia mesmo ser compreendida como uma renovação de uma institucionalidade estatal autoritária.

Ao longo desse período se observou um início do processo de neoliberalização do liberalismo brasileiro. Os neoliberais, mesmo não sendo dominantes, foram ampliando gradativamente sua presença nos centros decisórios da política econômica do Estado brasileiro e começando a se tornar a principal corrente liberal.

Era ainda um processo incipiente, pois os neoliberais não tinham uma força política própria. Na maior parte das ocasiões, alinharam-se com o partido representante do liberalismo conservador brasileiro, a UDN. Mas as diferenças com os seus fundamentos políticos, além das tensões criadas em momentos decisivos em que o partido não resistia às pressões da política "populista", foram tornando-o cada vez menos um canal de expressão das políticas neoliberais.

Entre 1946 e 1964, os neoliberais formaram um circuito político tecnocrático, através do qual conectaram pesquisa aplicada e formação acadêmica na Ciência Econômica, consultorias privadas, agências estatais, e colaboração com a ação de classe de uma fração da burguesia. Construído à margem da legitimação democrática, esse circuito político tecnocrático teve forte e estratégico impacto na política estatal e na formação do capitalismo brasileiro, evidenciando a dimensão mais relevante da *práxis* neoliberal neste período.

Na década de 1950, a intervenção dos neoliberais no centro decisório do Estado se deu no governo de Café Filho (1954-1955), com Gudin e Bulhões, e por um período no governo de JK (1956-1961), com Lucas Lopes e Roberto Campos. Mas foram momentos breves e excepcionais, que demonstraram a incompatibilidade das políticas econômicas de estabilização, que geralmente envolveram medidas de austeridade e estímulo ao capital estrangeiro, com o arranjo "populista". Na maior parte do tempo, nesse período, as alternativas possíveis para impactar a formulação da política estatal se concentraram nos organismos da administração paralela, como conselhos técnicos, grupos executivos e bancos públicos e as comissões mistas.

A partir do início da década de 1960, os escritórios de consultorias privadas, como a CONSULTEC, e a colaboração com o IPES foram decisivos, ainda, para que a política dos neoliberais se tornasse mais orgânica aos interesses empresariais. De um lado, representavam esses interesses nas agências estatais e, de outro lado, contribuíram para programatizar as principais reformas do Estado que seriam implementadas após o Golpe de 1964. O envolvimento com o complexo IPES/IBAD agregou também uma dimensão da ação política ausente nesse circuito tecnocrático, o da luta efetiva pelo poder.

No terceiro capítulo, procuramos discutir como a instalação do Ditadura Militar, a partir de 1964, provocou uma mudança qualitativa fundamental na *práxis antirrepublicana-democrática* dos neoliberais brasileiros. Com apoio do IPES, os neoliberais, liderados por Campos e Bulhões, foram ao centro do governo Castello Branco. Os Ministérios do Planejamento e da Fazenda expressaram a institucionalidade tecnocrática pretendida pelos neoliberais para assegurar o desenvolvimento com estabilidade monetária.

Não é um momento exatamente dominante dos neoliberais, que estavam subordinados ao comando militar. Mas pode-se dizer que o neoliberalismo foi a linguagem política da "modernização conservadora" empreendida pelo conjunto de reformas no campo político,

econômico e social e consolidada na Constituição de 1967. Por isso, na narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro, compreendemos esse período como um momento de ascensão.

Em relação a outras correntes da tradição liberal, houve, sem dúvida, uma diferenciação em relação ao novo regime. Se não nos primeiros meses, nos quais os liberais brasileiros de todas as correntes respiravam aliviados com a intervenção militar, as diferenças começariam a se destacar a partir da adoção das primeiras medidas autoritárias. Os neoliberais foram não apenas explicitamente favoráveis à institucionalidade autoritária que começava a ser organizada, como participaram ativamente dessa organização.

Esse comprometimento integral com o regime revelou futuramente suas contradições. Mas concluímos que a hipótese inicial que foi discutida nesse capítulo se mostrou apenas parcialmente correta. Isto é, os neoliberais não começaram a se afastar logo após 1967, com o fim do governo Castello Branco. Aliás, os economistas neoliberais participaram de todos os governos militares, sempre dirigindo as pastas de Planejamento e Fazenda. Ocorre que a partir do governo Geisel houve de fato uma conjugação de fatores políticos que aumentou a tensão entre os neoliberais que estavam dentro do governo e entre estes e os que estavam de fora.

A campanha contra a "estatização" acirrou os ânimos, mas os neoliberais não deixaram de sustentar o regime e de buscar soluções para o impasse que evitassem um caminho de democratização. Nesse contexto, ainda preferiam o retorno à institucionalidade da Constituição de 67. Além do mais, a "estatização" provocada pelo regime deve ser vista como consequência da política neoliberal no sentido de construir o capitalismo brasileiro. O problema estaria mais em se levar à sério a crítica de Gudin quanto ao problema da centralização decisória sobre a alocação de recursos. Ou então a avaliação retrospectiva de Campos de que deveriam ter sido cumpridos alguns dispositivos previstos no PAEG e no Decreto-Lei 200/1967 (Reforma Administrativa), que assegurariam menor concentração de empresas estatais.

Mas essas contradições não devem ofuscar essa noção fundamental de que a Ditadura Militar buscou, de acordo com os princípios neoliberais, construir o capitalismo brasileiro e um Estado autoritário funcional a ele. Esse é o sentido que o próprio Campos reconheceu em suas memórias, quando identificou que as reformas que o governo Castello Branco empreendeu, para "operacionalizar a democracia e a economia de mercado", tinham muito a ver com o tipo de capitalismo democrático que estava começando a prevalecer nos anos 1990. Não custa lembrar que o que Campos está identificando como democrático são as regras do AI-2 e AI-3.

No quarto capítulo, a nossa narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro se deslocou para fora do governo. Do ponto de vista doméstico, a campanha contra a "estatização" e, posteriormente, a ampliação da campanha pela democratização provocaram aumento da politização na sociedade, em geral, e no empresariado, em particular. Internacionalmente, a partir dos anos 1970 começou a haver grande expansão da rede transnacional neoliberal.

Neste quadro, novos atores neoliberais emergiram no debate público. Num primeiro momento, entre a metade dos anos 1970 e a metade dos anos 1980, destacamos a atuação da Revista Visão e seu editor/proprietário, Henry Maksoud; e do Instituto Liberal. Por meio dos dois, houve uma ampliação significativa da circulação de ideias neoliberais no país, inclusive com a sequência de viagens de Hayek ao Brasil entre 1977 e 1981 e a publicação de suas obras, além do encontro da *Sociedade Mónt-Pèlerin*, em 1993. A partir da metade dos anos 1980, com a instalação da Constituinte, até 1994, quando se encerra nossa narrativa de formação, surgem diversas organizações empresariais. No esforço de coordenar a atuação e unificar posições nos debates na e após a Constituinte, alguns atores neoliberais serão decisivos, como o CEDES, o Fórum Nacional, a Revista Veja, além do próprio deslocamento

de dois importantes economistas neoliberais para o terreno parlamentar: Delfim Netto e Roberto Campos.

Por esse conjunto de elementos, na narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro, entendemos esse momento como de amadurecimento da *práxis antirrepublicana-democrática* dos neoliberais. O que irá caracterizá-la é o modo como procuram se inserir na disputa pela democratização. Se em meio à crise do governo Geisel, os neoliberais ainda se posicionavam contra a democratização, pode-se dizer que a evolução dos acontecimentos derrotou essas posições iniciais. Na impossibilidade de obstruir a democratização, a posição predominante a partir da década de 1980 foi no sentido de limitar e condicionar a democratização a um processo de liberalização. Isto é, na Constituinte, no processo de revisão constitucional ou através dos novos governos civis diretamente eleitos, o objetivo era reduzir ao máximo as áreas de influência da soberania popular.

A eleição da coalizão liderada por FHC e PSDB em 1994 marcou definitivamente o desenvolvimento da *práxis antirrepublicana-neoliberal*. Interpretamos que essa coalizão foi possível exatamente pelo encontro entre duas razões que estavam, naquela conjuntura, coincidindo na convicção de que o programa do Estado brasileiro era o da liberalização, muito mais do que o da democratização no sentido da afirmação da soberania popular. A razão da tradição neoliberal que estava formada no Brasil e a razão de FHC e do PSDB que integravam a cultura dominante do liberalismo pelo caminho da terceira via. E é aqui que se dá um terceiro momento do processo de neoliberalização do liberalismo brasileiro.

Com essa recapitulação, entendemos ser possível enxergar a narrativa de formação da *práxis antirrepublicana-democrática* do neoliberalismo brasileiro.

- Num primeiro momento, de sua gênese, ela emerge a partir da atualização do liberalismo conservador, iniciando um processo de neoliberalização do

liberalismo brasileiro; caracteriza-se pela formação de uma consciência antagonista à soberania popular e ao regime “populista”; constitui um circuito político tecnocrático integrando esferas intelectuais, empresariais e da administração paralela do Estado;

- Depois, no momento da sua ascensão, ela vai ao centro do Estado, na direção das políticas da Ditadura Militar que produzem o capitalismo brasileiro e o Estado autoritário; tornam-se a corrente liberal mais importante do período, embora ainda não dominante, caracterizando uma nova etapa do processo de neoliberalização do liberalismo brasileiro;

- Por fim, o momento do seu amadurecimento, no qual amplifica sua integração à rede transnacional neoliberal; diversifica e amplia a circulação das ideias; organiza um programa de liberalização sem democratização para a transição política; e forma, a partir do próprio predomínio do neoliberalismo mundial, a coalizão do governo FHC, definindo uma nova etapa do processo de neoliberalização do liberalismo brasileiro.

A partir do encadeamento dessa narrativa de formação, consideramos relevante destacar novamente um primeiro possível ganho da Tese: qualificar ainda mais a reflexão sobre a relação do neoliberalismo com a democracia. Ao defender que o sentido da *práxis* do neoliberalismo brasileiro é a de um *antirrepublicanismo-democrático* estamos argumentando em favor de uma compreensão teoricamente mais precisa do caráter desdemocratizador e autoritário do neoliberalismo. Mesmo nas leituras críticas sobre o neoliberalismo, ora a desdemocratização tem sido interpretada como erosão das democracias liberais, genericamente entendidas, no Norte e no Sul global; ora como um processo de desnacionalização e perda de autoridade dos Estados periféricos, em que as democracias liberais do Norte global são corresponsáveis.

Essas compreensões têm sido ainda parciais e insuficientes, quando não inadequadas, para interpretar a relação do neoliberalismo com a democracia. Se, por um lado, há uma tendência de erosão democrática identificada desde a virada do milênio, diversos Estados têm, por outro lado, mantido formas mínimas de democracia. O que sugere que a desdemocratização neoliberal não é um processo genérico, mas que diz respeito à erosão de uma forma de democracia liberal que foi experimentada em certos países do mundo a partir da segunda metade do século XX. Ao mesmo tempo, o modelo *marshalliano* (ou dos Estados de Bem-Estar Social) da democracia liberal não foi universal. Países do Sul Global, em condições periféricas e submetidas a padrões coloniais de dominação capitalista, não formaram, ou formaram precariamente, Estados liberal-democráticos. Nesse caso, a desdemocratização como erosão desses regimes não tem sentido e a construção de novas institucionalidades estatais do neoliberalismo não se dariam sob as ruínas da democracia liberal. A desnacionalização e perda de autonomia não tem sido, tampouco, uma particularidade dos Estados periféricos. A institucionalidade autoritária associada ao domínio neoliberal que se formou na União Europeia ou na relação militar entre os países do Norte demonstra que esse processo afeta também as relações interimperialistas.

Ao propormos uma compreensão sobre a *práxis antirrepublicana-democrática* do neoliberalismo brasileiro, desdobramos um trabalho conceitual que entende a desdemocratização como uma desrrepublicanização-democrática. Isto é, o que o neoliberalismo combate não são os fundamentos democrático-liberais, mas os fundamentos republicano-democráticos que foram assimilados historicamente pela tradição liberal em resposta às lutas democráticas e inclusivas. São esses fundamentos, em particular a soberania popular, que precisam ser "destronados", na linguagem hayekiana, para que os Estados possam promover plenamente a racionalidade neoliberal – capitalista, conservadora, patriarcal, colonial, racista – em todas as dimensões da vida. Essa compreensão da

desdemocratização como desrrepublicanização democrática pode, em nosso entendimento, ser útil para interpretar mais corretamente a erosão das democracias liberais do Norte global, as relações de poder interestatais, e os impasses contemporâneos de democratização dos Estados do Sul global.

Outra possível conquista da Tese é a compreensão de que a *práxis antirrepublicana-democrática* do neoliberalismo brasileiro é bastante anterior à década de 1990. As condições políticas, econômicas e sociais para as "rodadas históricas de neoliberalização" (ANDRADE, 2022), foram criadas não apenas pelas transformações do capitalismo, mas por essa *práxis* que se formou ao longo de cinco décadas, desde os anos 1940. Com a narrativa de formação que se propôs, é valorizada a trajetória pela qual a *práxis* neoliberal se torna dominante na tradição liberal, orgânica ao capitalismo brasileiro e mundial e, portanto, capaz de impor a sua institucionalidade e racionalidade. Assim, todo o período anterior às reformas neoliberais dos anos 1990 não é o de uma pré-história do neoliberalismo brasileiro, mas justamente o da sua formação.

Além disso, é necessário destacar que essa narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro permite integrar efetivamente a tradição brasileira na rede transnacional do neoliberalismo desde os anos 1940. Se em trabalhos como o de Philip Mirowski e Dieter Plewhe (2009), há uma história do desenvolvimento das tradições nacionais do neoliberalismo nos países centrais que remonta ao período de surgimento da *Sociedade Mónt-Pèlerin,* em 1947, é certamente possível incluir aí o Brasil. De fato, não temos evidências sobre a existência de fortes conexões de brasileiros com a rede transnacional do neoliberalismo. Até onde conhecemos, essas conexões foram efêmeras e escassas entre a década de 1940 e 1970, a partir de quando se tornaram mais fortes e diversas. Mas elas existiram desde o início, seja através de Gudin, seja através de Paulo Ayres Filho e do IPES. Contudo, além dessas

conexões, importa sobretudo a *práxis* neoliberal que se desenvolvia no país e que era contemporânea à formação do neoliberalismo mundial.

É possível apontar que essa narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro pode ser lida também como uma narrativa do Estado brasileiro, na forma das suas tendências. Não estamos afirmando, com isso, que os neoliberais tenham conseguido, nesse período de formação, constituir coerentemente um Estado. Possivelmente isso pode ser dito a partir do governo FHC e na sequência de "rodadas históricas de neoliberalização", e mesmo assim de modo condicionado. Mas o que se quer reforçar como ganho da Tese é essa possibilidade de compreender a história de formação do Estado brasileiro a partir da *práxis antirrepublicana-democrática* do neoliberalismo. Quando observamos os impasses de republicanização democrática do Estado Brasileiro, certamente isso se deve, nos últimos oitenta anos, aos conflitos entre essas duas vontades coletivas antagonistas.

Uma quinta possível conquista dessa narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro é a de afirmar a imprecisão da oposição entre estatismo e privatismo na Ditadura Militar. Se se configurou toda uma crítica do Estado brasileiro a partir dessa oposição, é preciso compreender que a *práxis antirrepublicana-democrática* do neoliberalismo nesse período criou as condições para que o Estado dirigisse a formação do capitalismo brasileiro, assegurando o funcionamento e a expansão da economia de mercado em várias áreas. Era uma intenção inicial dessa Tese fazer um mapeamento detalhado dos setores em que isso ocorreu, como por exemplo no agronegócio, no sistema bancário e financeiro, na saúde etc. Isso não foi possível, mas a perspectiva teórica aqui presente pode ajudar a desenvolvê-lo futuramente.

Como lembraram Dardot et al. (2021), o intervencionismo estatal a favor da economia de mercado é a regra do neoliberalismo. Roberto Campos também já havia destacado que "o que conta não é tanto o grau de intervenção, e sim o tipo de intervenção" (1994, p.637). E propôs que o que foi descrito como "fúria legiferante" do governo Castello Branco pudesse

ser entendido como um intervencionismo de "tipo 'neoclássico', *em favor* das forças de mercado" (idem, p.639, itálico do original).

Por fim, mais duas breves considerações. A primeira, que já destacamos na introdução, diz respeito à nossa limitação em ampliar a narrativa de formação do neoliberalismo brasileiro para as dimensões do conservadorismo. Partilhamos da compreensão de que *práxis antirrepublicana-democrática* do neoliberalismo não pretende apenas criar a economia de mercado, como também reproduzir os valores conservadores de matriz judaico-cristãos. Essa dimensão precisa ser futuramente pesquisada para qualificar mais a compreensão do sentido político do neoliberalismo brasileiro.

A segunda diz respeito a outra limitação metodológica. Pelas condições objetivas em que desenvolvemos essa pesquisa – algumas sob nosso controle, mas a maioria não –, optamos por concentrar a consulta em fontes secundárias. Beneficiamo-nos de alguns trabalhos, inclusive recentes, que pesquisaram em arquivos pessoais do Instituto Liberal (ROCHA, 2018) e mesmo da *Sociedade Mónt-Pèlerin* (COELHO, 2023), trazendo informações interessantes que consubstanciaram nossos argumentos. A nossa estratégia principal foi, então, a de reenquadrar as interpretações a partir da perspectiva política do conceito de neoliberalismo. Mesmo com limites, acreditamos ter sido possível alcançar um bom resultado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos**: cidadania e hegemonia no mundo moderno. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

ANDRADE, Daniel P. Rodadas Históricas de Neoliberalização no Brasil. **Contemporânea,** v.12, n.3, p.675-708, 2022.

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; ARANTES, Paulo Eduardo. **Sentido da Formação**: três estudos sobre Antonio Candido, Gilda de Mello e Souza e Lucio Costa. São Paulo: [s.n], 2021.

BAILEY, Norman A. "The Colombian 'Black Hand': a case study of neoliberalism in Latin America". *In*: **The Review of Politics**, v.27, n.4, p. 445-464, outubro, 1965.

BALLESTRIN, Luciana. "O debate pós-democrático no século XXI". *In*: **Revista Sul-americana de Ciência Política**, v.4, n. 2, p. 149-164, 2018.

BARROS, Alberto Ribeiro G.. "Os fundamentos do governo na teoria política de James Harrington". *In:* **Filosofia Unisinos**, v.16, n.1, p. 58-70, 2015.

BASBAUM, Leoncio. **História Sincera da República:** de Jânio Quadros a Costa e Silva (1961-1967). São Paulo: Editora Fulgor, 1968.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. 64, um golpe de classe? (Sobre um livro de René Dreifuss. **Lua Nova**, n.58, p.255-261, 2003.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A UDN e o Udenismo**: ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BERCOVICI, Gilberto. "O direito constitucional passa, o direito administrativo permance": a persistência da estrutura administrativa de 1967. *In*: TELES, Edson, SAFATLE, Vladimir (orgs.). **O que resta da Ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010.

BIEBRICHER, Thomas. Neoliberalism and Democracy. **Constellations**, v. 22, n.2, p. 255-266, 2015.

BIEBRICHER, Thomas. **The Political Theory of Neoliberalism**. Stanford, California: Stanford University Press, 2019.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos. "O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005". In: Texto preparado para o seminário *Brasil-Chile: Una Mirada Hacia América latina y sus Perspectivas*, Santiago de Chile, Julho de 2005;

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Eugenio Gudin**. Estudos Avançados, n.15 (41), 2001.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BIGNOTTO, Introdução. In: MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio.** São Paulo: Editora Martins Fontes, 2007.

BIGNOTTO, Newton (org.). **Matrizes do Republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

BOAS, Taylor C; GANS-MORSE, Jordan. Neoliberalism: from new liberal philosophy to anti-liberal slogan. **Studies in Comparative International Development**, v. 44, p. 137-161, 2009.

BORGES, Maria Angélica. Eugenio Gudin: as controvérsias do neoliberalismo caboclo. **Revista de Economia Política**, v.20, n.4, p.466-479, 2000.

BRANDÃO, Gildo Marçal. **Linhagens do Pensamento Político Brasileiro**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild Editores, 2007.

BRASIL. Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966 (2ª edição). Documentos EPEA, 1965.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

BROWN, Wendy. **Undoing the Demos**: neoliberalism stealth's revolution. New York: Zone Book, 2015.

BRUFF, Ian. Neoliberalism and Authoritarism. *In*: SPRINGER, Simon *et al*. (org). **The Handbook of Neoliberalism.** New York: Routledge, 2016.

BRUFF, Ian. The Rise of Authoritarian Neoliberalism. **Rethinking Marxism: A Journal of Economics, Culture & Society**, v.26, n.1, p.113-129, 2014.

CAHILL, Damien *et al.* (eds.). **The SAGE Handbook of Neoliberalism**. Londres: SAGE Publications, 2018.

CAHILL, Damien; KONIGS, Martijn. **Neoliberalism.** Cambridge: Polity Press, 2017.

CAMPOS, Roberto. **A Lanterna na popa**: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CAROLL, William K.; SAPINSKI, J.P. Neoliberalism and Transnational Capitalist Class. *In*: SPRINGER, Simon *et al.* (org). **The Handbook of Neoliberalism**. New York: Routledge, 2016.

CHACON, Vamireh. "Comentários de Vamireh Chacon". *In*: **Hayek na UnB**: conferências, comentários e debates de um simpósio internacional realizado de 11 a 12 de maio de 1981. Brasília: Editora da UnB, 1981.

CHALOUB, Jorge. **O liberalismo entre o espirito e a espada:** a UDN e a República de 1946. 2015. 284f. Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, RJ.

CHAMAYOU, Grégoire. **A sociedade ingovernável**: uma genealogia do liberalismo autoritário. São Paulo: Ubu Editora, 2020.

CODATO, Adriano. A burguesia contra o Estado? Crise política, ação de classe e os rumos da transição. **Revista de Sociologia e Política**, n.4/5, p.55-87, 1995.

CODATO, Adriano. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**, n.25, p.83-106, 2005.

COELHO, Fernando. **Liberalismo e Ditadura Militar:** controvérsias em "Quem é quem na economia brasileira" (1967-1977). 2019. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Curitiba, PR.

COELHO, Fernando. **O pensamento de Friedrich A. Hayek no Brasil**: uma investigação sobre neoliberalismo, autoritarismo, desigualdade e injustiça social (1946-1994). 2023. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Curitiba, PR.

CROUCH, Colin. **Copying with Post-Democracy**. Fabian Pamphlets. Londres: Fabian Society, 2001.

CROZIER, Michel J.; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. **The Crisis of Democracy:** report on the governability of democracies to the trilateral comission. Nova York: New York University Press, 1975.

CRUZ, Carlos Estevão Caligiorne. **Neoliberalismo e destruição da democracia:** uma abordagem marxista na Ciência Política. Belo Horizonte, 2019. 205 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

DARDOT, Pierre *et al.*. **A escolha da Guerra civil**: uma outra história do neoliberalismo. Editora Elefante. Edição do Kindle.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAVIES, William. The Neoliberal State: Power against 'Politics'. *In*: CAHILL, Damien *et al*. (eds.). **The SAGE Handbook of Neoliberalism**. Londres: SAGE Publications, 2018.

DAVIES, William. The new neoliberalism. **New Left Review,** vol.101, p. 121-134, 2016.

DIAMOND, Larry. "Facing Up to the Democratic Recession". *In*: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. **Democracy in Decline?** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015.

DINIZ, Eli, BOSCHI, Renato. **Empresários, interesses e mercado**: dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

DOMÈNECH, Antoni. **El Eclipse de la Fraternidad**: una revisión republicana de la tradición socialista. Barcelona: Crítica, 2004.

DREIFUSS, René Armand. **1964: a conquista do Estado.** Ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Editora Vozes 1981.

DREIFUSS, René Armand. **A internacional capitalista**: estratégia e táticas do empresariado transnacional (1918-1986). Rio de Janeiro: Editora Espaço e Tempo, 1986.

DREIFUSS, René Armand. **O jogo da direita na Nova República**. Petrópolis: Editora Vozes, 1989.

DULCI, Marcelo. **PSDB: força e limites da resposta liberal aos desafios do Brasil contemporâneo**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

DUMÉNIL, Gerard; LÉVY, Dominique. **Capital Resurgent**: roots of the neoliberal revolution. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

DUNN, Bill. Against Neoliberalism as a Concept. **Capital&Class**, p. 1-20, 2016.

FISCHER, Karin; PLEWHE, Dieter. "Neoliberal Think Tank Networks in Latin America and Europe: strategic replication and cross-national organizing". *In*: SALAS-PORRAS, Alejandra; MURRAY, Georgina (eds). **Think Tanks and Global Politics:** key spaces in the structure of power. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

FONSECA, Francisco. **A imprensa liberal na transição democrática (1984-1987)**: projeto político e estratégias de convencimento (Revista Visão e Jornal Estado de São Paulo). 1994. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Departamento de Ciência Política.

FOUCAULT, Michel. **O Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRASER, Nancy. The end of progressive neoliberalism. **Dissent Magazine**, 2017. Disponível em: https://www.dissentmagazine.org/online_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser. Acesso em: 26 jan. 2019. (versão traduzida de Henrique Mendes).

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and Freedom**. Chicago e Londres: University of Chicago Press, 40th Anniversary Edition, 2002.

GROS, Denise B. "Institutos Liberais, Neoliberalismo e Políticas Públicas na Nova República". *In*: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n.54, fev. 2004.

GUDIN, Eugênio. **Reflexões e Comentários (1970-1978)**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1978.

GUERRA, Roberto Rodrigues. **El Liberalismo Conservador Contemporáneo**. *La Laguna*: Servicio de Publicaciones, Universidad de La Laguna, p. 32-39, 1998.

GUIMARÃES, Juarez *et. al.*. "Pensamento político brasileiro". *In:* LOPES, Dawisson Belém; SOARES, Márcia Miranda. **Sonhos e Labores:** o cinquentenário do Primeiro Departamento de Ciência Política do Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.

GUIMARÃES, Juarez, CRUZ, Estevão. "Neoliberalismo e Ciência Política: contribuições teóricas sobre a crise da democracia". **Revista Sociedade e Cultura**, v.24, 2021.

GUIMARÃES, Juarez. "A crise do paradigma neoliberal e o enigma de 2002". In: **São Paulo em Perspectiva**, 15(4), 2001;

GUIMARÃES, Juarez. "A ditadura de 1964 e o impasse da republicanização inacabada do Brasil", 2014. Disponível em <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/A-ditadura-de-1964-e-o-impasse-da-republicanizacao-inacabada-do-Brasil/4/30618>. Acesso em 06 de julho de 2020.

GUIMARÃES, Juarez. Marxismo e democracia: um novo campo analítico-normativo para o século XXI. In. BORON, Atilio. **Filosofia Política Contemporânea**: controvérsias sobre civilização, império e cidadania. São Paulo: USP, 2006

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert R. **Dictators and Democrats**: Masses, Elites, and Regime Change. Princeton: Princeton University Press, 2016.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HAYEK, Friedrich. **Direito, Legislação e Liberdade**: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política (Volume I). São Paulo: Editora Visão, 1985a.

HAYEK, Friedrich. **Direito, Legislação e Liberdade**: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política (Volume II). São Paulo: Editora Visão, 1985b.

HAYEK, Friedrich. **Direito, Legislação e Liberdade**: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política (Volume III). São Paulo: Editora Visão, 1985c.

HAYEK, Friedrich. **O Caminho da Servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises, 2010.

HAYEK, Friedrich. **Os Fundamentos da Liberdade**. São Paulo: Editora Visão, 1983.

HAYEK, Friedrich. **The Constitution of Liberty.** Chicago: The University of Chicago Press, 2011.

HICKEL, Jason. Neoliberalism and the end of democracy. *In*: SPRINGER, Simon *et al* (org). **The Handbook of Neoliberalism**. New York: Routledge, 2016.

JUNIOR, Gervásio. Revista Visão e o projeto de privatização para a economia brasileira na década de 1970. In: **Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina**, 2010, Londrina: IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina.

LOUREIRO, Felipe. Making the Alliance for Progress Serve the Few. **Journal of Cold War Studies**, v.25, n.1, pp. 168-207, 2023.

LOUREIRO, Maria Rita. **Os economistas no governo**: gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LUGONES, María. "Rumo a um feminismo descolonial". *In.*: **Estudos feministas.** Florianópolis, 22(3): 320, set.-dez. 2014, p.934-952.

LYNCH, Christian. "Nada novo sob o sol": teoria e prática do neoliberalismo brasileiro. **Revista Inteligência**, ed. 91, 2019.

MADI, Maria Alejandra Caporale. **A vanguarda do pensamento conservador**: um estudo sobre as ideias economicas de Roberto Campos no periodo 1950-1964. 1985. 232f Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: https://hdl.handle.net/20.500.12733/1577124. Acesso em: 16 jul. 2024.

MAIA, João Marcel Ehlert. "O pensamento social brasileiro e a imaginação pós-colonial". *In:* **Revista Estudos Políticos**, n. 01, p. 64-78, 2010.

MALAN, Pedro. O debate sobre "estatização" no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 24, n. 1, p. 25-36, Rio de Janeiro, 1981.

MANTEGA, Guido. O governo Geisel, o II PND e os Economistas. Relatório de Pesquisa, EAESP/FGV/NPP, n.3, 1997.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários sobre a Primeira Década de Tito Livio**. Brasília: Editora UnB, 1994.

MARINGONI, Gilberto. "Os personagens e as ideias". *In*: TEIXEIRA, Aloisio *et all*. **Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945**. Brasília: Ipea, 2010.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967.

MATO, Daniel. "Think Tanks, fundaciones y profesionales en la promoción de ideas (neo)liberales en America Latina". *In*: **Cultura y Neoliberalismo**. GRIMSON, Alejandro. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, julho, 2007.

MIGNOLO, Walter. "Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política". *In.*: **Cadernos de letras da UFF** – Dossiê Literatura, língua e identidade. Nº 34, Niterói, 2008, p.287-324.

MIROWSKI, Philip, PLEWHE, Dieter. **The Road from Mont-Pelerin**: the making of Neoliberal Thought Collective. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

MORAES, Reginaldo. **Ordem no Progresso**: flagrantes do debate sobre intervenção estatal e planejamento econômico no Brasil (1937-1955), s/d.

MORAES, Reginaldo. **Planejamento: Democracia ou Ditadura?** Intelectuais e reformas socioeconômicas no pós Guerra. 1987. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, São Paulo, SP.

MOREIRA, Marcelo Sevaybricker**. Raízes da democracia brasileira**: linguagens políticas e a formação da república. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

ONOFRE, Gabriel. **O papel dos intelectuais e think tanks na propagação do liberalismo econômico na segunda metade do século XX**. 2018. Tese (Doutorado). 368f. Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.

PECK, Jamie; BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Actually Existing Neoliberalism. *In*: CAHILL, Damien *et al*. (eds). **The Sage Handbook of Neoliberalism**. Los Angeles: SAGE, 2018.

PEREZ, Reginaldo Teixeira. A Sociologia de Roberto Campos e a construção de uma ordem liberal no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.34, pp.1-27, 2021.

PISARELLO, Geraldo. **Processos Constituyentes**: Caminos para la ruptura democrática. Madrid: Editorial Trotta, 2014.

PLEWHE, Dieter, SLOBODIAN, Quinn, MIROWSKI, Philip (eds). **Nine lives of neoliberalism**. New York: Verso, 2020

PLEWHE, Dieter. "Neoliberal Hegemony". In: SPRINGER, Simon *et all.* **The Handbook of Neoliberalism**. New York: Routledge, 2016.

PLEWHE, Dieter. Introduction. *In*: MIROWSKI, Philip. PLEWHE, Dieter. **The Road from Mont-Pelerin**: the making of Neoliberal Thought Collective. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

POCOCK, J.G.A. **Linguagens do ideário político**. São Paulo: Edusp, 2003.

QUIJANO, Aníbal. "Colonialidade do poder: eurocentrismo e América Latina". *In.*: **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p.117-142.

RAMIREZ, Hernán. **Corporaciones en el poder**: institutos económicos y acción política en Brasil y Argentina: IPÊS, FIEL y Fundación Mediterránea. Carapachay: Lenguaje Claro Editora, 2011.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

REINHOUDT, Jurgen; AUDIER, Serge. **The Walter Lippmann Colloquium**: the birth os neo-liberalism. New York: Springer, 2018.

REZENDE, André Lara. "Crise, autoritarismo e reformas". *In:* BACHA, Edmar et al. (Orgs). **130 anos:** em busca da República. Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças. Rio de Janeiro: Editora Intrinseca, 2019.

ROCHA, Camila. **"Menos Marx, Mais Mises":** uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018). Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Cia das Letras, 2011.

SAAD-FILHO, Alfredo, MORAIS, Lécio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. Boitempo Editorial: Edição Kindle, 2018.

SAES, Décio. **República do Capital**: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2023.

SALLUM JR, Brasílio. "O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo". In: **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000).

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Carla Luciana Souza. **VEJA**: o *indispensável* partido neoliberal (1989 a 2002). 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.

SILVA, Ricardo. **A ideologia do Estado autoritário no Brasil**. 1998. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.

SKINNER, Quentin. **Liberdade antes do Liberalismo**. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

SKINNER, Quentin. **Visões da política**: sobre os métodos históricos. Algés: DIFEL, 2005.

SPRINGER, Simon *et al.* (eds). **The Handbook of Neoliberalism**. New York: Routledge, 2016.

STARLING, Heloísa Murgel. **Os senhores das Gerais:** os Novos Inconfidentes e o golpe militar de 1964. Petrópolis: Editora Vozes, 1986.

STREECK, Wolfgang. As Crises do Capitalismo Democrático. **Revista Novos Estudos/CEBRAP**, n. 92. p. 35-56, 2012.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Coimbra: Conjuntura Actual Editora (edição Kindle, Almedina), 2013.

TURNER, Rachel S. The ‘rebirth of liberalism’: the origins of neo-liberal ideology. **Jornal of Political Ideologies**, v.12, n.1, p. 67-83, 2007.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. As peripécias do quatro na política brasileira. Lua Nova, n.64, 2005.

WOLIN, Sheldon S. **Política y Perspectiva**: continuidad y cambio en el pensamento politico ocidental. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1960.

WOLSTONECRAFT, Mary. **Reivindicação dos direitos da mulher**. São Paulo: Boitempo, 2018.