

EMINENTES JURISTAS, NOTÁVEIS IDEÓLOGOS: AS CONTRIBUIÇÕES DE INTELLECTUAIS DO IDPCP-FGV PARA AS REFORMAS POLÍTICAS PÓS-1964

EMINENT JURISTS, NOTABLE IDEOLOGISTS: THE CONTRIBUTIONS OF IDPCP-FGV INTELLECTUALS TO THE POST-1964 POLITICAL REFORMS

Rafael do Nascimento Souza Brasil¹

RESUMO: O objetivo deste artigo é analisar as elaborações teóricas e intervenções políticas de juristas e cientistas políticos associados ao Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas entre as décadas de 1950 e 1960. A partir de nosso enquadramento teórico, compreendendo a Fundação como um aparelho privado de hegemonia de frações das classes dominantes brasileiras, nossa investigação concentrou-se no amplo repertório político-pedagógico que seus intelectuais articularam. Apresentamos, ao final, alguns elementos que evidenciam como esta atuação organizada engendrou, sistematizou e divulgou perspectivas modernizante-conservadores que abasteceram as diretrizes reformadoras dos campos partidário e eleitoral implantadas pelo regime ditatorial empresarial-militar instalado no Brasil após 1964.

PALAVRAS-CHAVE: Modernização; Intelectuais; Políticas públicas.

ABSTRACT: The aim of this article is to analyze the theoretical elaborations and political interventions of jurists and political scientists associated with the Instituto de Direito Público e Ciência Política at Fundação Getúlio Vargas between the 1950s and 1960s. From our theoretical framework, understanding the FGV as a private apparatus of hegemony of fractions of the Brazilian dominant classes, our investigation focused on the broad political-pedagogical repertoire that its intellectuals articulated. We present, at the end, some

* O artigo deriva da tese “**Fundação Getúlio Vargas: Intelectualidade orgânica e modernização conservadora (1951-1967)**”, orientada pelo Prof. Dr. Renato Lemos, no Instituto de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro, através do Programa de Pós-Graduação em História Social, defendida no ano de 2020.

¹ Docente EBTT do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro – *campus* Arraial do Cabo. Doutor em História Social (PPGHIS-UFRJ), as suas áreas de investigação incidem em ensino de História, ditadura empresarial-militar, marxismo e militares na política. E-mail: rafael.brasil@ifrj.edu.br.

elements that show how this organized action engendered, systematized and disseminated modernizing-conservative perspectives that fueled the reforming guidelines of the party and electoral fields implemented by the corporate-military dictatorial regime installed in Brazil after 1964.

KEYWORDS: Modernization. Intellectuals. Public policies.

A crise dos anos 1960, resultante do entrelaçamento de numerosos ingredientes, engendrou um ambiente favorável a tribulações políticas que comprometeram os aspectos institucionais do regime inaugurado em 1946: suas bases de consenso e legitimação foram questionadas em esferas variadas. Diante desse cenário, estavam disponíveis – ou germinaram – maneiras de pensar e fórmulas de ação que pretendiam encaminhar soluções para as dificuldades acumuladas durante aquela quadra histórica (FERNANDES, 1976; DREIFUSS, 1981). De fato, após a tomada do poder em 1964, temos a aplicação de um conjunto de reformas que reestruturaram os rumos do Estado brasileiro: as relações e direitos trabalhistas, o arcabouço da administração pública, a previdência social, além dos sistemas judiciário, eleitoral, bancário, partidário, tributário e fiscal. Vale apontar que amplos segmentos empresariais e militares promoveram uma modernização conservadora capitalista no Brasil – causa e efeito do projeto de construção de um novo regime político no país – não apenas para a satisfação de seus interesses materiais imediatos, mas como um ajustamento dessa nação periférica às necessidades históricas do capitalismo naquele contexto. No centro desses eventos históricos, a FGV participou como instituição em alguns momentos e, também, forneceu personagens que atuaram no palco e nos bastidores dessa remodelagem estatal.

Surgida como uma instituição destinada a formar pessoal qualificado para as exigências da administração pública e privada, ancorada nos princípios da organização racional e científica do trabalho, a FGV ampliou o seu leque de atividades, tornando-se um centro produtor e irradiador de concepções político-pedagógicas nos campos das ciências administrativas, políticas, econômicas e do direito. Nesse sentido, difundiu ideias assimiláveis em outras instituições formativas através de cursos, eventos e trabalhos editoriais, consolidando-se, ao

longo de sua história, como um importante aparelho privado de hegemonia dedicado à formulação e propagação da hegemonia burguesa no país. Acreditamos que o avanço no conhecimento sobre o percurso da FGV e a análise das trajetórias político-institucionais de seus intelectuais contribuem para ampliar a compreensão do sentido histórico da ditadura empresarial-militar, sobretudo a partir da análise dos interesses sociais incrustados naquele regime político e que não podem ser desconsiderados, sob pena de concebermos uma sociedade brasileira homogeneizada e abstraída daquilo que move a história: o conflito político entre os agentes sociais, elemento determinante na formação dos regimes políticos e no desenvolvimento de instâncias organizativas da sociedade civil, como a Fundação.

No domínio historiográfico e nas ciências políticas há uma exiguidade de estudos que versam, especificamente, sobre a trajetória e a atuação política do campo empresarial-militar vitorioso em 1964 e seus vínculos com a FGV, sobretudo analisando as linhas de aproximação e distanciamento entre as propostas de reformas modernizante-conservadoras elaboradas e veiculadas pelos integrantes do universo FGV e a dinâmica política pós-golpe. Este artigo pretende concentrar-se nas dimensões políticas que possibilitaram a implantação das reformas partidária e eleitoral durante o regime ditatorial, graças às movimentações de intelectuais *efegeveanos*. Dessa forma, o texto começa retratando as condições históricas de surgimento da FGV e sua configuração enquanto aparelho privado de hegemonia. Em seguida, analisamos as produções e intervenções políticas de *efegeveanos* associados ao IDPCP no contexto dos anos 1950 e 1960. Por último, apresentamos evidências em torno das conexões existentes entre as propostas reformistas que circulavam pelo tecido social no período pré-golpe de 1964 e as mudanças estatais promovidas após a conquista do poder pelas forças modernizante-conservadoras.

Uma instituição *sui generis*: a FGV e o processo político brasileiro (1940-1950)

Em interessante estudo acerca do papel cumprido pelas grandes fundações filantrópicas no sistema de poder das relações internacionais, Parmar salienta que rastrear a história das '3 Grandes' fundações (Ford, Rockefeller e Carnegie) é compreender uma face da trajetória ascendente dos EUA em seu processo de consolidação hegemônica global – em particular, no contexto da Guerra Fria, por conta das profundas conexões estabelecidas entre lideranças empresariais, intelectuais orgânicos e instituições governamentais dos EUA e de outros países. Em três períodos distintos e conectados podemos encontrar a socialização de elites e a incorporação de temáticas caras ao liberalismo estadunidense, atravessando, inclusive, suas próprias fronteiras:

O estágio 1, ao nível doméstico, durou das décadas de 1920 até 1950, quando as fundações ajudaram a construir a hegemonia do internacionalismo liberal, marginalizando o isolacionismo, e as capacidades institucionais do governo federal foram construídas, especialmente nos assuntos estrangeiros. O estágio 2 se sobrepôs parcialmente ao primeiro estágio e durou da década de 1930 até a década de 1970, em que as fundações ajudaram a socializar e integrar as elites americanas e estrangeiras, além de desenvolver organizações internacionais formais e informais. O estágio 3 começou no final da década de 1980, quando as fundações ajudaram a readequar a hegemonia americana, promoveram a democracia e a "sociedade civil global" e auxiliaram nos "desafios democráticos" da globalização neoliberal (PARMAR, 2014, p. 3).

Estas efetivas usinas de estratégias contrarrevolucionárias produziram e ampliaram redes hegemônicas de conhecimento voltadas para a fabricação de consensos em torno de uma agenda modernizadora e apaziguadora dos conflitos sociais, patrocinando programas de treinamento profissionais, linhas de pesquisa acadêmicas e a criação de fundações e/ou centros de pesquisas em distintos países, forjando intelectuais orgânicos responsáveis pela disseminação de ideias favoráveis à modernização capitalista e que também atuavam como reformadores em suas respectivas sociedades nacionais. Apesar de toda essa movimentação, não podemos desconsiderar os eventuais fracassos e resistências diante deste processo. Mas tampouco devemos subestimar a influência conquistada pelas fundações que, através de seus recursos e atuação coordenada

com iniciativas estatais e empresariais, propiciaram a geração de instituições similares ao redor do planeta e moldaram elites orgânicas transnacionais bastante simpáticas acerca do papel global hegemônico dos EUA.

O planejamento de processos industrializantes, sob a égide do Estado, foi alçado à temática central em diversas pesquisas acadêmicas e o Programa Ponto IV, lançado em 1949 pelo presidente H. Truman, ilustra essa tentativa de preparação de um novo parâmetro de trajeto histórico para os países periféricos, bem como a formação de intelectuais afinados com esse discurso sobre o desenvolvimento das nações (NATIVIDADE, 2018). A hipótese central que sustentava essa teoria geral acerca das sociedades humanas era de que todas as nações trilhariam as mesmas sequências de crescimento econômico, estabilização político-social e consolidação do sistema democrático que os países ocidentais e industrializados já haviam experimentado. Tal perspectiva aprisionava as sociedades periféricas a um quadro de expectativas que conformava suas trajetórias históricas aos percursos trilhados pelas nações centrais do sistema capitalista (ESCOBAR, 2007). Um sistema que é proposto como um modelo único e com validade universal, que garantirá, melhor do que qualquer outro, altos níveis de bem-estar material e liberdade individual (CHAMORRO, 2009). Esta linha estratégica, política e economicamente, esteve firmemente associada a uma produção teórica abundante e a uma elaboração ideológica refinada: a ideologia modernizante-conservadora.

Referimo-nos ao corpo teórico-político emergente no campo internacional das ciências políticas do segundo pós-guerra, balizado na percepção de que o desenvolvimento de um país envolvia sua modernização econômica e política. Deste modo, a modernização-conservadora transformou-se ao longo das décadas em uma visão de mundo hegemônica, divulgada a partir dos EUA e com alcance planetário, sobretudo gerada pela expectativa estadunidense de conformar as mudanças globais naquele contexto histórico. Uma ampla rede de profissionais ligados a diferentes agências estatais e variados aparelhos privados de hegemonia das frações das classes dominantes, ao redor do planeta, mas inspirados desde as terras estadunidenses, se

engajaram no movimento de investigações, reflexões e proposições para o atendimento das novas demandas do capital internacionalizado: economistas, sociólogos, antropólogos, cientistas políticos, psicólogos e administradores.

Imersos nesse novo cenário histórico, uma variedade de intelectuais dedicou-se à elaboração de teorias e explicações acerca das velozes e acentuadas mutações do mundo pós-guerra. Tais produções teóricas ultrapassaram as fronteiras do espaço acadêmico-científico para conectarem-se a processos políticos mais amplos, cujas formulações e disseminações, em diferentes linguagens, contribuíram para pavimentar novas concepções de mundo – uma efetiva “pedagogia da hegemonia” (GRAMSCI, 2001). Para a construção e manutenção dos pilares dessa nascente ordem global eram necessárias algumas estratégias que garantissem esse novo tipo de sociabilidade, em que o Estado capitalista assumisse uma forma específica, “tendo em vista que o princípio de racionalização adotado determinou a necessidade de conformar um tipo humano, adequado ao novo tipo de trabalho e de processo produtivo” (FALLEIROS; PRONKO; OLIVEIRA, 2010, p. 41).

Nesse sentido, a FGV encaixa-se plenamente nessa estratégia mundial de conformação de um novo tipo humano às tarefas exigidas pelo novo padrão de acumulação e produção capitalistas². Os debates políticos e acadêmicos em torno da questão do desenvolvimento e da modernização exerceram enorme influência e diferentes modalidades de pressões nas políticas estatais dos países periféricos. Para prevenir o emperramento do processo modernizador, convulsionado, talvez, por um caos político, eram necessárias mudanças nas estruturas das sociedades periféricas: institucionalizar a autoridade do governo, oferecer treinamento de pessoal adequado às tarefas modernizantes e munir o Estado de instrumentos jurídico-políticos condizentes com seu programa modernizador.

² A Organização das Nações Unidas, as Fundações Rockefeller e Ford, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Ponto IV destinaram recursos financeiros, materiais e assistência técnica à FGV (FGV, 1945-1966).

Nesse sentido, a noção gramsciana de Estado ampliado contribui para iluminar a complementariedade entre sociedade civil e sociedade política, entre os recursos da engrenagem repressora à disposição da máquina governamental-coerciva e a sua correspondente metade dedicada a atingir, pedagogicamente, o convencimento de amplas parcelas da coletividade por meio de sociedades particulares, os aparelhos hegemônicos (LIGUORI, 2017, p. 44-45)³. Os aparelhos privados de hegemonia, organizados a partir da sociedade civil, buscam inscrever seus interesses junto à sociedade política, reforçando sua posição e generalizando determinada visão de mundo, daí a importância dos intelectuais – esses persuasores permanentes – visto que a direção de um projeto hegemônico precisa ser construída e adaptada a cada contexto histórico. Estas instâncias organizativas disputam a adesão (mais ou menos espontânea) dos indivíduos ao seu projeto social e lutam pela educação de suas consciências. Em nossa chave de leitura, amparada em uma perspectiva gramsciana, a FGV operava enquanto representante de uma ampla rede empresarial-militar que não detinha a hegemonia do processo político brasileiro no contexto pré-1964, daí sua atuação no sentido de projetar e encaminhar ideias, planejamentos e disposições ideológicas a fim de conquistar espaços na sociedade civil e no Estado restrito.

Do ponto de vista deste trabalho, a presença e influência da ideologia modernizante-conservadora nos rumos da FGV e na atuação dos intelectuais orgânicos do capital a ela associados, ao longo das décadas de 1950 e 1960,

³ Segundo a argumentação de Mendonça: “para o pensador italiano [A. Gramsci], que tanto inovou o campo do marxismo com sua singular definição de Estado ampliado – ou Integral –, a marca peculiar ao Estado capitalista, desde sua época, reside no fato dele guardar, simultaneamente, um espaço de consenso e não apenas de violência, sendo o consenso–consentimento obtido, segundo ele, através da ação dos aparelhos de hegemonia da sociedade civil, assim como através da ação do próprio Estado restrito, que promove e generaliza o projeto da fração de classe hegemônica em certo contexto historicamente dado. Logo, política e Estado são inseparáveis da cultura e, mesmo instituições da sociedade política tipicamente relacionadas com a coerção – como o Exército, por exemplo – respondem pela difusão de uma dada cultura. Nesse sentido, a transformação social e do Estado nas sociedades capitalistas ocidentais só pode ser obtida, para Gramsci, a partir da multiplicação dos aparelhos de hegemonia da sociedade civil – ou seja, das visões de mundo/projetos (ou vontades coletivas organizadas) – que disputam entre si, todo o tempo, a manutenção de um projeto hegemônico ou a imposição de um contra-hegemônico, em busca da hegemonia”. MENDONÇA, Sonia. R. de. O Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica. *Marx e o Marxismo*, Niterói, v. 2, p. 27-43, 2014. A citação foi retirada das páginas 37-38.

configuraram esse “esforço intelectual” capaz de mobilizar novas e antigas áreas de conhecimento consideradas essenciais nas tarefas da modernização. Ademais, esse arcabouço teórico-ideológico fornecia importantes elementos para assegurar a elaboração, veiculação e implantação de políticas no âmbito das sociedades civil e política que viabilizassem as demandas capitalistas daquela etapa histórica, satisfazendo as necessidades do grande capital transnacionalizado em termos de garantias de investimentos e lucros, e formas elaboradas de contenção contrarrevolucionária ao comunismo: eis os elementos estruturantes desse processo. Nessa perspectiva, a história e o desenvolvimento da FGV vinculam-se a este contexto.

Sua criação, em 1944, foi justificada pela necessidade de treinamento “eficiente” da mão de obra nacional, em sintonia com as exigências da administração pública e privada, posto que a instituição assumiu o papel pioneiro “como um dos instrumentos prestantes da modernização do Brasil” (FGV, 1966, p. 7). Entre seus principais idealizadores, encontramos altos funcionários do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em especial o empresário Luís Simões Lopes, que figurava entre os mais próximos colaboradores do presidente Vargas e foi o responsável por lhe endereçar uma exposição de motivos, na qualidade de presidente do DASP, solicitando a criação da futura FGV.

Impressiona o peso que uma complexa teia de relações políticas e pessoais desempenhou nesse processo: interventores, diretores e presidentes de agências estatais indicados pelo governo (entidades encabeçadas por figuras nomeadas pelo governo varguista e vinculadas, com graus variados de dependência, ao orçamento federal elaborado pelo DASP, justo o órgão idealizador e protagonista desse projeto para a criação de uma nova instituição) optaram pela doação de recursos a uma nova instituição, preconizada pelo presidente do DASP, Simões Lopes, conectado ao poder estatal. Essa profunda ligação com os círculos governamentais estendia-se a grupos empresariais e servia ao discurso legitimador da Fundação, na medida em que creditava seu

nascimento à “união das classes produtoras, dos homens de pensamento e do Governo” (FGV, 1966, p. 15)⁴.

A tática de convidar vultos políticos nacionais que pudessem conferir um grau prestigioso de *status* simbólico à FGV contribuiu para o nascimento do Núcleo de Direito Público (NDP) em 1947. Simões Lopes fez uma proposta para que o jurista e cientista político, Temístocles Brandão Cavalcanti, organizasse uma unidade “para promover, realizar e divulgar estudos, pesquisas e debates” (FGV, 1966, p. 125) na área do direito. Aliás, logo a entidade converteu-se em ponto de aglutinação de intelectuais do campo jurídico brasileiro. Seus vínculos se entrelaçaram em outros espaços da vida política nacional, mas as trajetórias individuais dessas personalidades, em algum momento, estiveram associadas à dinâmica organizativa da FGV, tanto em seu Conselho Curador, como na administração do Conselho Diretor do IDPCP.

Cavalcanti, Carlos Medeiros Silva e Olavo Bilac Pinto participaram em 1947 dos primeiros momentos do NDP. Em maio de 1952 o NDP transformou-se em Instituto de Direito Público e Ciência Política (IDPCP), nomeando um Conselho Diretor para organizá-lo e passando a contar com as participações de Hermes Lima, Oswaldo Trigueiro, San Tiago Dantas e Victor Nunes Leal. Após quatro anos de atividades, o Conselho foi ampliado com os ingressos de João Mangabeira, Seabra Fagundes, Caio Tácito e Barbosa Lima Sobrinho. Durante as décadas de 1960 e 1970, parte significativa desses juristas serão, concomitantemente, membros do Supremo Tribunal Federal (STF), sendo que Medeiros, Bilac Pinto, Cavalcanti e Trigueiro foram alçados à mais alta corte do país nos tempos ditatoriais, no mesmo período de elevação de prestígio e conquistas para o Instituto. Em relatório produzido em 1968, o IDPCP pretendia tanto “desenvolver intenso programa de pesquisas capaz de propiciar, aos dirigentes e aos estudiosos, valioso material de informação que os capacite a tirar suas conclusões e promover suas decisões”, quanto envolver-se no

⁴ Seus 305 instituidores lhe garantiram a composição de um Fundo Patrimonial no valor de CR\$ 105.364.781,90 (FGV, 1945). O volume de recursos ultrapassava, então, o montante reunido das despesas previstas para o DASP, Departamento de Imprensa e Propaganda, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Conselho Nacional do Petróleo.

“preparo de um quadro de especialistas capaz de assessorar as autoridades do país” (FGV, 1968, p. 70).

É interessante a convivência dessas figuras políticas do cenário nacional no interior do IDPCP, sobretudo se levarmos em consideração o crítico e tenso contexto histórico brasileiro da década de 1960. Sobrinho, Nunes Leal, Lima, Mangabeira e Dantas não integravam a oposição sistêmica ao governo João Goulart (1961-1964), desejosa de lhe arrancar do poder – os três últimos, inclusive, o integraram como ministros. O que os colocava em situação antagônica, ponderando os espectros políticos da época, aos demais colegas de Instituto, uma vez que Medeiros, Cavalcanti, Bilac Pinto, Trigueiro e Fagundes compartilhavam críticas severas ao presidente e participavam ativamente do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) – com exceção de Medeiros – em sua renitente campanha de ataques ao regime político vigente.

Sob a tutela do IDPCP, vários eventos e cursos foram promovidos ao longo de sua existência, articulando, inclusive, a coordenação de núcleos de estudos estaduais/regionais de ciência política que surgiram pelo país, aumentando, ainda mais, seu alcance educador. Seu trabalho também avançou sobre o campo editorial, de forma a ecoar em espaços mais abrangentes o seu discurso pedagógico: em 1955 foi criado o *Boletim do IDPCP* (publicação trimestral, distribuída para todos os estados do Brasil e para o exterior), logo abandonado para dar lugar à *Revista de Direito Público e Ciência Política* (RDPCP). Sua capacidade de espraiar-se em diversos campos do conhecimento, associando-se, nessa tarefa, a figuras políticas nacionais e internacionais, dos setores público e privado, corrobora a ideia de que a Fundação possuía grande peso na conformação dos intelectuais orgânicos da “pedagogia da hegemonia”.

Lições efegeveanas sobre os sistemas eleitoral e partidário

Exposto o quadro geral de formação da FGV resta, agora, evidenciar os personagens da trama histórica que nos propusemos a analisar: as atividades desempenhadas pelo IDPCP e seus intelectuais modernizante-conservadores

nos debates acerca da reforma política, mais propriamente, das transformações nos campos da política partidária e eleitoral. Em geral, o Instituto desenvolvia suas atividades priorizando três eixos: organização de cursos e eventos, publicação editorial e realização de pesquisas. Em documento publicado em 1958 na *Revista de Direito Público*, seu diretor expunha as razões e os objetivos para o surgimento do órgão:

O desenvolvimento da pesquisa e do ensino no Brasil nestes últimos anos, orientou-se decisivamente no sentido de completar o quadro dos conhecimentos indispensáveis à formação das elites, responsáveis pela vida das nossas instituições. (...) A ciência política, aliada ao estudo do direito público, que será a expressão formal dos dados científicos obtidos, torna-se, assim, indispensável à formação de uma elite intelectual. (...) Mas o que se impõe principalmente é o preparo de uma elite interessada nesses problemas (CAVALCANTI, 1958, p. 135-138).

Os trechos indicam a filiação do autor à teoria das elites e suas conexões europeias com a crítica à democracia liberal mais aberta às massas realizada por G. Mosca e V. Pareto. Seu conceito central é o de “minoridade politicamente ativa”, aqueles poucos homens que se arrogam as tarefas decisórias políticas sobre o conjunto da coletividade humana em uma dada sociedade. Uma das razões para a preponderância dessa minoria vincula-se à caracterização sobre a incapacidade de as massas exprimirem seus interesses e agirem racionalmente para satisfazê-los. A teoria das elites é central na concepção de regime político que, vindo de Alberto Torres e Oliveira Vianna, no Brasil, informava o bloco modernizante-conservador quando fora do poder e depois de 1964, no seu exercício (SAES, 1994).

O diretor do IDPCP preocupava-se com o papel que a entidade poderia exercer no campo da ciência política, ofertando cursos que servissem de treinamento para uma elite política nacional. Compreendia-se que a organização de seminários e mesas-redondas cumpria o dever de discutir, na concepção de Caio Tácito, “questões que estavam precisando de uma certa definição” (D’ARAÚJO, 1999, p. 109), evidenciando as tarefas político-pedagógicas assumidas pelo IDPCP enquanto instância construtora de consensos e disseminadora de perspectivas ideológicas. A organização de mesas-redondas

tornou-se a face mais visível da interação entre as atividades desempenhadas pelo IDPCP e as temáticas político-ideológicas que ocupavam a agenda do campo modernizante-conservador, desde sua fase embrionária no NDP, pois tais eventos “sempre contaram com a participação dos mais ilustres juristas e homens de Governo”, figuras atuantes no cenário nacional ao longo dos anos 1950-1960 e que participaram destes eventos *efegeveanos*: Afonso Arinos, Aliomar Baleeiro, Franco Montoro, Assis Ribeiro, Barbosa Lima Sobrinho, Bilac Pinto, Caio Tácito, Carlos Medeiros Silva, Dalmo de Abreu Dallari, Evaristo de Moraes Filho, Flávio Novelli, Gustavo Capanema, Hermes Lima, Israel Pinheiro, João Mangabeira, L. Simões Lopes, Meirelles Teixeira, Miguel Reale, Miguel Ulhoa Cintra, Nereu Ramos, Nestor Duarte, Oswaldo Aranha, Oswaldo Trigueiro, Otto Prazeres, Samuel Duarte, San Tiago Dantas, Seabra Fagundes, Sebastião Sant’Anna e Silva, T. Cavalcanti e V. Nunes Leal (FGV, 1974, p. 200-202).

Entre 1955 e 1968 ocorreram dezessete mesas-redondas patrocinadas pelo IDPCP. Parte de suas discussões resultou em publicações; outras abasteceram aulas ministradas em cursos organizados pelo próprio Instituto. Desde a sua constituição inicial, pesquisas relacionadas às temáticas eleitorais e partidárias foram elementos de destaque em seus planejamentos. Analisar seus planos de trabalho é adentrar no campo das batalhas políticas nacionais que se desenrolaram na segunda metade do século XX, pois as temáticas selecionadas para pesquisa, ensino e debate dialogavam diretamente com os conteúdos que punham em movimento as diferentes frações sociais no Brasil daquele período. As intervenções desses *efegeveanos* na arena política brasileira eram abastecidas por uma extensa base de dados históricos sobre eleições e processos legislativos no país, coletada ao longo das décadas de 1950 e 1960 pelo IDPCP, além, é claro, das análises projetadas por diferentes intelectuais dos quadros políticos nacionais que se fizeram presentes em seus eventos. Seus integrantes esgrimiam análises e propostas nos encontros e cursos organizados pela FGV e em diversos produtos editoriais, abarcando temas como a universalidade do sufrágio, as fraudes eleitorais, o peso dos recursos econômicos no controle do

voto, as nuances sobre a representação proporcional e a influência dos partidos políticos.

As intervenções intelectuais não estavam desassociadas do contexto político vigente. Em meio à crise política aberta pela renúncia de Jânio Quadros, em 1961, quando o país esteve à beira da guerra civil, Cavalcanti defendia que “as grandes conquistas do pensamento político” deveriam servir de inspiração para reformas estatais que viabilizassem uma forma mais “racional de governo”. Na esperança de elevar o patamar de qualidade da estrutura política brasileira, compartilhava com o leitor uma série de questionamentos: “será o sistema de representação proporcional o mais adequado para a organização de uma Câmara realmente representativa da vontade popular?”; “não seria preferível a eleição indireta para certos cargos, processo mais aconselhável para a escolha notadamente do Poder Executivo, cujas funções exigem mais apuro e certas qualidades pessoais?”; “deve-se estender o direito de voto a todos os indivíduos, inclusive aos analfabetos?”. Mesmo sem oferecer respostas às indagações, Cavalcanti admitia, sem embaraços, seu posicionamento político-ideológico em relação ao formato do pleito no país, incluindo-se como um dos “partidários da eleição indireta, por um eleitorado especial, constituído das forças vivas da Nação, para eleger o seu Presidente” (CAVALCANTI, 1961). Vale lembrar, uma vez mais, que esse mecanismo indireto de eleição presidencial foi assegurado através do Ato Institucional nº. 1, em 1964: determinadas perspectivas modernizante-conservadoras, implantadas durante a ditadura empresarial-militar, germinaram em períodos pretéritos.

Uma crítica recorrente, adotada pelos segmentos modernizante-conservadores, no que dizia respeito ao tema da organização partidária brasileira, era o número excessivo de partidos políticos, sobretudo aqueles considerados “pequenos”, que só permaneciam em atividade graças à “liberalidade” da legislação em vigência. Seus intelectuais argumentavam contra a presença de tantas agremiações políticas, posto que a debilidade dos partidos lhes tolhia sua função basilar: viabilizar a participação no poder

político de “vários interesses” a fim de tornar possível a existência de um governo que pudesse governar – questão modernamente formulada em termos de “governabilidade”. (CAVALCANTI; DUBNIC, 1964).

Na conjuntura de implantação do regime ditatorial, Cavalcanti se dedicou a dar lições sobre o sistema democrático, alertando seus leitores de que não criassem expectativas em torno de seu suposto igualitarismo “no sentido rousseauiano”, já que a democracia não exigia “uma participação inicial de toda a massa”. Selecionar o eleitorado a partir de um processo paulatino de “alfabetização das massas” e de “melhoria de suas condições econômicas” asseguraria o “perfeito funcionamento do sistema”, daí o seu posicionamento radicalmente contrário à concessão do direito de voto aos analfabetos, considerando medida insensata “pretender o nivelamento de todos em face do voto” (CAVALCANTI, 1964, p. 6-7). Como último tópico de sua aula sobre os princípios democráticos, o autor defendeu a adoção de métodos “corretivos”, através de diplomas legais, para a obtenção de um “saneamento político-partidário”:

Um dos pontos mais delicados em face do nosso sistema constitucional (...), é a depuração de elementos que se infiltram nos partidos, mas que, na realidade, obedecem a outras ideologias – com objetivos de modificar a orientação partidária. (...) A depuração político-partidária é apenas um corolário de um princípio fundamental que exige a subordinação do candidato e do representante, não somente aos princípios, mas também à conduta do partido (CAVALCANTI, 1964, p. 21).

Para terminar esta seção, passemos às vinculações entre os intelectuais *elegeveanos* e as manobras conspiratórias e golpistas perpetradas pelo IPES: entidade, fundada em 1961, no Rio de Janeiro, composta, basicamente, por banqueiros, industriais, militares, grandes comerciantes e representantes de entidades patronais da agricultura⁵. Muitos ipesianos estiveram ligados, de formas distintas, à FGV: integrando as duas instituições (Jorge Oscar de Melo Flores), circulando por espaços empresariais e/ou institucionais do Estado

⁵ A postura anticomunista, os vínculos econômicos com empresas transnacionais (por meio de participações acionárias ou pelos laços de dependência técnico-financeira) e os anseios reformistas conservadores eram os elementos que soldavam seus integrantes.

restrito em comum, antes e após o golpe de 1964 (José Nazareth Teixeira Dias) ou sendo mobilizados para divulgarem perspectivas ideológicas afinadas com o IPES. Neste caso, T. Cavalcanti e O. Trigueiro foram nomes aventados por dirigentes ipesianos, em 1962, para a sistematização de propostas que viabilizassem uma reforma do Código Eleitoral (DREIFUSS, 1981).

As propostas defendidas pelos ipesianos, em seu conjunto, aproximavam-se das perspectivas político-ideológicas de intelectuais ligados ao IDPCP, como a alegação sobre a necessidade de redução do quadro partidário nacional, considerado, por esses agentes modernizante-conservadores, inchado, sem consistência ideológica e impeditivo para o andamento das tarefas da governança. O projeto ipesiano associava-se às considerações feitas pelos *efegeveanos* que pregavam a “simplificação” das tendências partidárias. Esses organizadores políticos desconfiavam que houvesse uma influência poderosa de “elementos comunistas” em todos os partidos existentes. Esta ideia sinalizava um dos matizes mais fortes da conjuntura política do período: dado o avanço das reivindicações e mobilizações das classes subalternas, nos campos e cidades, houve um aumento do temor subjetivo das classes dominantes brasileiras em sua percepção quanto à existência de uma “infiltração comunista” no interior da sociedade brasileira.

O professor e jurista José Horácio Meirelles Teixeira, ligado à Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, foi mais um intelectual que se aproximou do IPES para dedicar-se à tarefa de projetar diretrizes reformadoras. Neste caso, as suas indicações ocuparam-se em revisar a Constituição Federal de 1946, reunidas sob o título *Reformas constitucional, político-partidária e eleitoral*, que logo tornaram-se uma das teses apresentadas no *Primeiro Congresso Brasileiro para a definição das Reformas de Base*, realizado em janeiro de 1963, na Faculdade de Direito de São Paulo, sob os auspícios do IPES. Teixeira expôs os fundamentos de sua tese e suas sugestões reformadoras apoiando-se em diversos trabalhos de Medeiros Silva e Seabra Fagundes (DREIFUSS, 1981).

Sua leitura revela conexões com os debates promovidos por intelectuais *efegeveanos* no campo da reforma política, sobretudo em torno da proposta de contração automática do número de partidos, garantindo maiorias parlamentares sólidas e erigindo barreiras ao surgimento de novos partidos. Vale frisar a participação de Teixeira na mesa-redonda organizada pelo IDPCP-FGV, “*Corrupção eleitoral e bases de uma legislação para impedi-la*”, em 1963. Queremos, dessa forma, ressaltar, a recorrência com que diferentes intelectuais conectados ao IPES e às frações das classes dominantes brasileiras ergueram táticas para a conquista do Estado e estabeleceram redes de relacionamento pessoais e profissionais tendo, sobretudo, a FGV, seus núcleos e integrantes, como ponto de referência comum.

A perspectiva contrarrevolucionária que conformava o primeiro governo ditatorial (1964-1967) objetivava a modelação de um regime democrático tutelado, sob a direção de um Executivo robusto, com tonalidades modernizantes. Os procedimentos táticos postos em ação nos primeiros momentos do novo regime pretendiam abastecer o Estado brasileiro de instrumentos jurídico-políticos que lhe permitissem lidar com as distintas correntes de oposição, sem desconsiderar a necessidade de operar procedimentos no campo econômico que permitissem a retomada de um ambiente mais propício ao desenvolvimento das diferentes frações do capital. Parte considerável da sanha legiferante posta em movimento pelos ocupantes do poder foi abastecida por considerações de intelectuais associados à FGV e ao IPES. O que se pretende, no tópico seguinte, é tornar mais nítidas as correlações estabelecidas entre esses agentes e as medidas reformadoras materializadas no regime político pós-64.

As propostas e intervenções reformadoras *efegeveanas* sob o regime ditatorial

Concretizada a tomada do poder estatal, rapidamente, os diferentes interesses sociais presentes na heteróclita frente responsável pela operação golpista encontraram-se com dificuldades para harmonizar ideias e práticas

distintas no trato de questões específicas, como, por exemplo, a organização da institucionalidade política. Independentemente da tipologia que se adote em relação às correntes militares e civis, presentes no contexto do regime pós-64, há de se considerar as sérias divergências presentes nas concepções que movimentavam seus adeptos frente à manutenção de aspectos democráticos do regime anterior e, também, no que tange à duração e intensidade de medidas extremas que consolidassem uma nova ordem política no país. Consideramos válida a perspectiva defendida por autores que compreendem a preservação de estruturas institucionais do período democrático pré-64 combinada com a elaboração de expedientes ditatoriais como uma tática de dominação política *complexa e híbrida*, conectada à perspectiva estratégica, de uma parcela dos grupos golpistas, que concebia a construção de um regime político estruturado sob a fortificação do Executivo e depurado de seus elementos mais contestatórios da ordem. O novo regime, então,

procurou estabelecer um processo de “democracia tutelada” que consistia, basicamente, na instituição de um regime híbrido que buscava conciliar a manutenção de uma imagem de legitimidade democrática, baseada na preservação de princípios e instituições típicas de regimes democrático-representativos, com a meta de “regeneração” do país, fundada no saneamento político através da eliminação da corrupção e da subversão, associadas ao comunismo. Seu objetivo seria o exercício direto do poder pelos militares pelo tempo necessário à consolidação das bases de um sistema político seguro e estável, protegido contra a subversão, a corrupção e o comunismo, para, só depois, devolver o poder aos civis. (VASCONCELOS, 2013, p. 340).

Alguns intelectuais *efegeveanos*, em especial aqueles conectados ao IDPCP, contribuíram para a estruturação dessa estratégia política híbrida, fosse por meio da elaboração de diretrizes político-ideológicas sobre os contornos de um regime democrático restrito ou através de atuação direta na redação de documentos jurídico-políticos responsáveis por amplificar os poderes do Executivo e delimitar os espaços de participação popular no novo regime. Apesar das violências cometidas contra a ordem constitucional vigente desde 1946, os organizadores políticos preocuparam-se em elaborar, sob medida, um regramento jurídico formal que embasasse a escolha do próximo presidente da

República, revelando, dessa forma, ainda que precocemente, a preocupação em angariar legitimidade à ordem política nascente.

A decretação do AI-1, em 9 de abril de 1964, configurou o passo significativo nesse processo, em sua dimensão híbrida, aprimorando-a, ao combinar a manutenção do arcabouço constitucional de 1946, com as modificações ditatoriais que foram implantadas: desde o fortalecimento do Executivo, com a transferência de poderes próprios do Legislativo, até a definição das regras e do calendário eleitorais não apenas para a posse imediata, mas também para a sua sucessão. Alcançava-se, outrossim, a tentativa de garantir a eliminação daquelas figuras do quadro político nacional associadas à “subversão” e “corrupção”, por meio da suspensão de garantias constitucionais de estabilidade, vitaliciedade e direitos políticos e através de toda sorte de violência extralegal – tortura, perseguições policiais, prisões etc. (ALVES, 1984).

Segundo um destacado personagem, Luís Viana Filho, chefe do Gabinete Civil do primeiro general-presidente, Castelo Branco (1964-1967), nas conversações travadas nos primeiros dias após o golpe, “várias fórmulas haviam surgido” no que tange às tarefas de ‘saneamento’ do cenário político-partidário e envolveram personagens *efegeveanos*. Diante da inviabilidade de propor emendas à Constituição, “a ideia de um Ato ganhou terreno”, com o deputado Bilac Pinto, membro do IDPCP, integrando as articulações para a sua configuração. Foi ele “quem deu maior impulso à ideia do Ato” e responsabilizou-se por informar ao seu colega de conspiração, deputado Pedro Aleixo, de que o novo instrumento político estava a cargo do jurista Carlos Medeiros Silva “e a quem ele transmitira a impossibilidade de se aguardar o prazo constitucional de 30 dias, para a eleição do novo presidente”, bem como “o propósito de os chefes revolucionários suspenderem direitos políticos e cassarem mandatos eletivos de forma sumária” (FILHO, 1975, p. 55).

Medeiros não apenas tornou-se um dos autores do AI-1, como dedicou-se a defender o novo instrumento jurídico em variados espaços da sociedade civil. Duas semanas após a decretação do AI-1, explicava aos leitores do jornal

O Globo que o Ato indicava o conteúdo do “movimento civil e militar de março”, retirando-lhe qualquer semelhança com “um golpe de Estado ou uma revolta destinada apenas a substituir ou afastar pessoas dos postos de comando e de influência no governo”. Para o jurista, “a opinião pública vitoriosa reclamava, sobretudo, a imediata restauração da ordem administrativa, econômica e financeira do País e a prática de atos destinados a impedir a deterioração do regime democrático” (SILVA, 1964a, p. 449).

Pouco depois, expôs seus argumentos a um novo público, reunido para sua conferência no Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio, no Rio de Janeiro. Recorreu a episódios ‘revolucionários’ da história do Brasil (1889, 1930 e 1937) para caracterizar o ineditismo do AI-1, “quanto à autolimitação no tempo e na expressão da vontade do poder discricionário”, elaborado para durar não mais do que o “tempo indispensável às operações militares tendentes a restabelecer a ordem pública”. A eleição e a posse do presidente da República eram demonstrações de que o país, passada “a prática de alguns atos discricionários”, “foi reintegrado na ordem constitucional (...) com o pleno exercício dos poderes legislativo, executivo e judiciário”. No entanto, também insistiu na sua utilidade no contexto que se delineava com Castelo Branco, pois ele possuía “sem dúvida, um instrumento jurídico eficaz para restabelecer a ordem na administração do país e fomentar o seu progresso, em clima de paz e segurança” (SILVA, 1964b).

Sua conferência recuperava certas ideias que sustentou desde princípios da década anterior, sobretudo a necessidade de reforçar as atribuições do Poder Executivo, “ponto nuclear da organização política e administrativa do Estado”. Para ele, a carta constitucional de 1946 definiu os limites do Executivo sob a expectativa de “evitar abusos e usurpações”, incorrendo em “erro grave ao proibir o exercício de poderes legislativos delegados”, pois tratava-se de “uma prática indispensável na época contemporânea”. Argumentou que o Executivo era o espaço mais apropriado para a elaboração legislativa por reunir um corpo técnico capaz de conciliar a confecção de leis e as demandas geradas pelas

diretrizes administrativas. Nesse sentido, o ato de legislar devia ficar sob a responsabilidade exclusiva do Poder Executivo.

Inspirava-se em estudo de um jurista francês, Henri Capitant, para quem “governar não é mais agir dentro do quadro das leis existentes; governar é dirigir a própria legislação; governar é uma palavra, é legislar”. Assim, vedar a delegação legislativa ao Poder Executivo significava “cercear” sua ação “no momento em que ela é reclamada pronta e eficazmente”. A insistência nesse mecanismo não era fortuita, constituindo-se em ponto nevrálgico na organização político-administrativa e jurisdicional preconizada por Medeiros que, em 1953, vaticinou: “A atribuição de exercer delegações é, a meu ver, uma grave lacuna que, mais cedo ou mais tarde teremos que preencher, para que o Poder Executivo possa desempenhar cabalmente a sua missão” (SILVA, 1953, p. 9). É através dessa ideia-chave que se torna possível compreender o sentido histórico e político do AI-1: “alterando, durante a sua vigência, o processo tradicional de elaboração legislativa” a fim de “sanar lacunas em nosso ordenamento jurídico fundamental, com o propósito de acelerar o seu andamento e de permitir maior participação do Executivo na feitura das leis” (SILVA, 1964b, p. 11).

O fortalecimento do Poder Executivo, na medida em que assumia uma dimensão legislativa, integrou, assim, o repertório de diretrizes político-jurídicas defendido e disseminado por esse intelectual orgânico *efegeveano*. Lembremos que o do IDPCP-FGV foi responsável pela coleta de dados, produção de materiais de pesquisas, compartilhamento de informações através de revistas, artigos e eventos, constituindo mais um polo de sustentação e aglutinação de intelectuais que gravitavam em torno das concepções modernizante-conservadoras.

Graças a um dos primeiros trabalhos do IDPCP, “*Estudo sobre Sistemas Eleitorais*” (1952), foi possível produzir mapas econômicos e sociológicos, além de um esboço da representação gráfica e percentual dos resultados eleitorais de 1945 e 1950. Para 1953, planejaram-se pesquisas em torno da “*Situação eleitoral do Brasil*”, a fim de estudar “a mudança de comportamento

do eleitor brasileiro” e compreender “a organização da carta eleitoral do país”. O “sistema de partidos, acordos partidários, influências desses acordos no funcionamento de nosso sistema eleitoral” e a “coleta e preparação de dados de natureza econômica e sociológica das diversas unidades da Federação, para confronto com os dados eleitorais” ocuparam seus trabalhos em 1954, além do item “*Partidos Políticos*”, ministrado por Cavalcanti, no curso sobre Direito Público e Ciência Política (FGV, 1945-1966).

Realizaram-se, em 1955, quatro mesas-redondas integrando personalidades dos campos jurídico e administrativo e sistematizando suas contribuições mediante relatórios temáticos – devidamente publicizados através da produção editorial da FGV, nos cursos ministrados por esses intelectuais orgânicos ou por meio de segmentos midiáticos da época. Seus temas (“*Poder Legislativo*”, “*Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos*” e “*Orçamento e Fiscalização Financeira*”) estavam profundamente interconectados e revelam o tratamento destacado e sistemático que determinados preceitos modernizante-conservadores receberam por parte dos intelectuais *efegeveanos*, com destaque para aquela realizada no final de 1955, “*Estrutura do Poder Legislativo*”, sob a relatoria de João Mangabeira e presidência de Cavalcanti, já que “após a leitura do relatório prévio, foi discutida pelos participantes a parte relativa à *Delegação de poderes*. (...) Em virtude da importância da matéria sujeita à discussão, o seu estudo teve prosseguimento em outras reuniões” (FGV, 1977, 21). Em 1956, estes temas retornaram aos debates na FGV com mesas-redondas sobre “*Poder Legislativo*” e “*Delegação de Poderes*”. São indícios significativos de que as ideias acerca do robustecimento do Poder Executivo, defendidas por Medeiros, encontraram respaldo em círculos intelectuais frequentados por ilustres juristas, funcionários governamentais e homens de negócios antes de sua implantação pelo regime pós-64.

Neste íterim, coube a Cavalcanti o protagonismo em algumas das tarefas político-pedagógicas assumidas pelo IDPCP, sobretudo na modelagem de um regime democrático restrito e depurado de seus elementos contestadores. Sua atuação reformadora não constituía qualquer novidade, tendo em vista sua

longa carreira profissional, cuja trajetória esteve associada a debates constituintes e à temática da configuração do sistema partidário e eleitoral do país, tendo sido, por exemplo, integrante do Itamarati na Comissão Elaboradora do Anteprojeto da Constituição de 1934 (1933) e deputado constituinte no Estado da Guanabara (UDN, 1960-1961). Vale destacar um outro aspecto de sua trajetória intelectual: as conexões com determinadas parcelas das Forças Armadas, a partir da série de conferências proferidas na Escola Superior de Guerra (ESG), desde 1952, tendo, inclusive, sido agraciado com o título de professor *honoris causa* no início dos anos 1960 (COSTA, 2016).

Em palestra proferida na ESG, em março de 1953, Cavalcanti apresentou sua compreensão acerca da ampliação do eleitorado nacional através da seguinte fórmula: “estenda-se o direito do voto, este perderá o seu valor e a sua eficácia”. Partia do princípio de que embora houvesse um processo de massificação da vida moderna, “o desenvolvimento intelectual ou cultural não acompanhou o ritmo dessa transformação”, situação que não impediu “a transferência para a massa” da “extensão do sufrágio a menores de 21 anos, às mulheres, aos alfabetizados”. Esse conjunto massivo de eleitores, desprovidos de qualificações culturais necessárias à escolha de nomes responsáveis pelos destinos do país, servia de referência para sua analogia: “Mais sábios foram os marxistas que instituíram uma ditadura a fim de preparar as massas para a conquista do poder” (CAVALCANTI, 2017, p. 45-46). Eis uma temática recorrente em suas intervenções políticas, pelo menos ao longo de um quarto de século, pois em 1978, nos primórdios dos debates acerca da política de descompressão do regime ditatorial, Cavalcanti prosseguia na defesa das balizas restritivas ao regime democrático:

Foi a eleição de massa que deturpou o sistema eleitoral democrático, porque ela é, por natureza, inconsequente e incapaz de escolher, porque ela não conhece os homens, não tem como ajustar as suas qualidades e condições para opinar. (...) Tenho uma velha opinião de que um verdadeiro regime presidencial só comporta dois partidos (...). As democracias que chamaríamos de ideal são um desejo de todos. (...) Mas a democracia não é um brinquedo nas mãos dos políticos e demagogos, é uma instituição séria que deve obedecer a pressupostos que integram o regime, entre eles a capacidade

para exercer o direito de voto e a limitação da área dentro da qual o voto pode ser exercido (CAVALCANTI, 1978, p. 3-6).

A dimensão limitante para o conjunto do corpo eleitoral do país conectava-se ao entendimento de que um quadro partidário reduzido e ‘bem definido’ era a organização política desejável, pouco importando o tipo de sistema de governo que se adotasse, pois, para Cavalcanti, o Estado precisava reunir condições mínimas para funcionar: “uma massa eleitoral capaz, consciente e numerosa, partidos políticos organizados e capazes de fornecer líderes políticos” (CAVALCANTI, 2017, p. 79). Parte fundamental das atividades desenvolvidas pelo IDPCP evidenciava diferentes aspectos do quadro partidário brasileiro e concentrava-se em debater e analisar a dinâmica dos processos eleitorais ocorridos no país. Entre 1955 e 1966, temáticas como “*Os partidos políticos e os grupos sociais*”; “*Vícios principais dos Sistemas Eleitorais*”; “*Participação eleitoral e separação de poderes*”; “*Comportamento político das eleições de 1960*”; “*Democracia e Representação Popular*” motivaram a realização de pesquisas no Instituto (FGV, 1945-1966).

O presidente do IDPCP coordenou a maioria dessas atividades, cujos resultados foram apreciados em cursos, publicados em seus periódicos e compartilhados com outros intelectuais e agentes político-empresariais através de conferências. Aliás, podemos citar algumas destas palestras, apenas aquelas protagonizadas por Cavalcanti no âmbito da ESG: “*Desenvolvimento (ou subdesenvolvimento) e segurança nacional: aspectos jurídicos*” (1960), “*Campo político interno*” (1963), “*Aspectos gerais da conjuntura nacional*” (1964) e “*Aspectos gerais da conjuntura brasileira*” (1966) – onde discorria defendendo reformas políticas e administrativas na estrutura estatal, criticava a “confusão partidária” reinante no país e advogava em prol dos atos institucionais produzidos pela “Revolução democrática” em 1964:

A cada transformação violenta do regime, quer na proclamação da República, quer na queda da primeira República em 1930, quer agora, na restauração da democracia, usou o governo da Revolução de um direito próprio ao poder revolucionário, de definir, em termos constitucionais, os objetivos do movimento e determinar as

medidas excepcionais necessárias à eliminação da ordem vencida e à implantação de uma nova ordem. [...] A legitimidade dos atos institucionais não pode ser posta em dúvida; ela decorre do fato revolucionário [...]. Se a revolução pode destruir a ordem vigente, se ela pode substituir ao poder decaído, é evidente que ela pode também criar o direito (COSTA, 2016, p. 50).

Ecoam, nesta passagem, alguns dos argumentos já esgrimidos por Medeiros, parceiro de Cavalcanti no IDPCP, para salvaguardar os aspectos repressivos presentes no AI-1 e, também, para reivindicar o reconhecimento das feições democráticas que acompanhavam a legislação “revolucionária”. A convergência no posicionamento de ambos, em relação a este item, deriva da sintonia político-ideológica e das tarefas que desempenharam à frente do IDPCP, quer ocorressem nos afazeres relativos aos periódicos do Instituto, quer se tratassem dos deveres relacionados aos ciclos de conferências que organizavam. A intensa e sistemática atividade de pesquisa, organização de debates e divulgação de estudos sobre temas relacionados à configuração partidária e à dinâmica eleitoral do país repercutiram nos círculos empresariais e militares: Cavalcanti e Trigueiro foram nomes lembrados e consultados pela cúpula dirigente ipesiana quando se tornou necessária a elaboração de um projeto para a reorganização dos partidos políticos e do sistema eleitoral⁶.

Nesse contexto de apresentação do programa reformador ipesiano, Cavalcanti publicava artigo na RDPCP advogando a conveniência de corrigir o “quadro dos acordos partidários” vigentes nos processos eleitorais do país, através da exigência de “unidade da orientação partidária”. O trecho abaixo revela o alvo de seu ataque (a infiltração comunista) e o sentido histórico de sua proposta (as preocupações contrarrevolucionárias preventivas presentes nas reformas político-partidárias):

⁶ Ainda que Meirelles Teixeira tenha assumido a redação do anteprojeto apresentado no Primeiro Congresso Brasileiro para a definição de Reformas de Base, no começo de 1963, parte das fontes citadas em sua proposta e das ideias apresentadas possuíam vinculações com os pontos de vista elaborados pelos *efegeveanos* – como a limitação do quadro partidário, a defesa da urgência de uma legislação punitiva que atingisse a infidelidade partidária e o abuso do poder econômico nas eleições, além do cerceamento do direito ao voto por parte dos analfabetos.

Há anos que defendemos uma lei orgânica dos partidos [aprovada em 1965] (...). Muito mais se poderia dizer sobre o nosso sistema partidário, inclusive quanto à contaminação de partidos com programas progressistas, por elementos que, no fundo, desprezam as organizações partidárias democráticas, fundada na multiplicidade de partidos. (CAVALCANTI, 1963, p. 37-38).

Não se considerava, portanto, a eliminação da vida partidária na institucionalidade nacional. Cogitava-se a sua reorganização, ancorada em diretrizes formuladas ao longo das décadas de 1950-1960, graças, em grande parte, à robusta base de dados e pesquisas compilados e produzidos pelo IDPCP e à rede de conexões pessoais e profissionais que interligava essa variedade de intelectuais modernizante-conservadores em torno do enxugamento do quadro político-partidário brasileiro, da depuração política de elementos associados a ideologias consideradas adversárias (nacionalistas e comunistas) e do fortalecimento do papel do Poder Executivo na estrutura nacional. A expectativa era forjar um novo tipo de regime político, não mais aquela democracia associada ao período que findava (1946-1964), tampouco cogitava-se o investimento em formas ditatoriais típicas. Ainda que o parâmetro comum às diversas correntes presentes na frente golpista fosse a dimensão contrarrevolucionária, havia desacordos nos caminhos a serem trilhados, em especial, a tensa relação na dosagem do emprego de medidas discricionárias/violentas e a manutenção de estruturas associadas à democracia liberal (LEMOS, 2004).

A RDPCP se esforçava em divulgar esse novo direito criado pela “revolução”, cedendo espaços para publicar anteprojetos do Código Eleitoral e do Estatuto Nacional dos Partidos Políticos, a reprodução, na íntegra, dos Atos Institucionais e Atos Complementares, sem contar a difusão dos trabalhos das comissões que resultaram na Constituição de 1967. A torrente de medidas legislativas estampadas nas páginas do periódico contribuía, em termos simbólicos, para amplificar o esforço de legitimidade que o regime ditatorial implantado em 1964 perseguia, na medida em que garantir ampla publicidade às atividades jurídico-políticas do governo, respaldadas nos preceitos

constitucionais, sinalizava sua disposição em manter certos princípios democráticos – sem nos esquecermos, por certo, dos artigos de intervenção política em prol da nova legislação que também acompanhavam o trabalho de editoria da RDPCP. A revista *efegeveana* cumpria, dessa forma, um papel peculiar, funcionando como caixa de ressonância da produção jurídica governamental, apelando para o simbolismo de que o aparato legal em construção respondia à tarefa de sanear o ambiente político, econômico e social do país, sem descuidar da manutenção de aspectos essenciais do regime democrático, razão de ser da “revolução”, como o funcionamento dos poderes Judiciário e Legislativo e o respeito aos procedimentos constitucionais.

Neste cenário, as sementes ideológicas lançadas pelos intelectuais modernizante-conservadores *efegeveanos* frutificaram. A produção de medidas jurídicas determinadas a configurar um novo enquadramento para a realização de eleições e o exercício das atividades partidárias não só encontrou nas pesquisas e trabalhos desenvolvidos pelo IDPCP valiosas fontes de influência, como também ganhou ampla repercussão nas tarefas desempenhadas pela FGV. Dentre as razões elencadas para a redação de um estatuto que regulasse o funcionamento dos partidos políticos notabiliza-se o receio quanto à invasão de elementos “subversivos” na estrutura interna dos partidos, fragilizados em decorrência da falta de disciplina programática e ideológica (RDPCP, 1965).

Um novo Ato Institucional, AI-2, foi editado em 1965 e previa a exclusão dos partidos políticos existentes, ainda que as negociações para o encolhimento do quadro partidário já estivessem adiantadas, por conta da reorganização partidária forçada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Sem dúvidas, a operação escorava-se no mercado de ideias nacionais que oferecia justificativas político-ideológicas para o enxugamento da estrutura partidária, baseando-se em argumentos sobre a falta de densidade programática das agremiações partidárias e as dificuldades para a implantação de projetos de governo em um sistema político multipartidário. A opção por uma organização política estruturada a partir do bipartidarismo não constituía, desse modo, qualquer novidade para o conjunto das forças modernizante-conservadoras,

cujos intelectuais, com destaque para os *elegeveanos*, já haviam encaminhado sugestões para viabilizar tal reconfiguração no sistema político do país.

Quanto às mudanças operadas no STF, a FGV se regozijou pelo ‘feito’ alcançado por seus integrantes: “É com a mais viva satisfação que assinalamos o ingresso no Supremo Tribunal, de três ilustres membros do IDPCP (...). Trata-se dos eminentes juristas Prado Kelly, Carlos Medeiros Silva e Oswaldo Trigueiro” (RDPCP, 1966, p. 124). Todavia, a Fundação também podia se orgulhar por sua contribuição político-ideológica ao processo mais geral de mudanças do Poder Judiciário no Brasil: em julho de 1965, no decurso do movimento para alteração da legislação eleitoral, o IDPCP reuniu uma equipe de juristas a fim de debater as diretrizes para a reforma do judiciário brasileiro. Lá estavam membros de seu Conselho Diretor (A. Lamy Filho, Caio Tácito, Flávio Novelli, Seabra Fagundes e T. Cavalcanti) e convidados diversos (Alcino Salazar, Caio Pereira, J. Frederico Marques, G. Ulhôa Canto, Levy Carneiro, Mário Pessoa e Miguel Reale) para apresentarem propostas e sugerirem medidas a serem implantadas como o exame da competência do STF.

Desde princípios de 1966 havia se constituído uma comissão especial integrada por diferentes juristas, Levy Carneiro, Orozimbo Nonato, Seabra Fagundes e Cavalcanti, sob a presidência deste último, incumbidos de realizar estudos para uma ampla revisão constitucional – à exceção do ex-ministro do STF, Nonato, os demais membros da comissão eram ligados à FGV. No entanto, segundo Roberto Campos, o texto não configurava “um poder Executivo forte, o que, no ver de Castello, seria necessário para proceder à normalização política do país e ao seu desenvolvimento econômico” (CAMPOS, 1994, p. 784). O ministro da Justiça, o *elegeveano* Carlos Medeiros Silva, liderou novo grupo de juristas para a leitura e análise daquele documento. Uma versão foi promulgada pelo Congresso Nacional, em janeiro de 1967, preservando aspectos do hibridismo político ensaiado desde 1964.

Considerações finais

Pretendeu-se, com este artigo, revelar alguns dos laços existentes entre as políticas reformadoras das estruturas estatais após 1964 e suas formulações anteriores associadas, fundamentalmente, a um grupo de intelectuais orgânicos *efegeveanos*, defensores de uma perspectiva modernizante-conservadora para o desenvolvimento e organização do país. A longa formação político-profissional desse grupo e a abrangente rede de relacionamentos costurada em agências governamentais, aparelhos privados de hegemonia e círculos empresariais-militares viabilizaram um posicionamento ideológico e um senso de ação política comum, expressos na concepção e disseminação de projetos hegemônicos para o desenvolvimento do capitalismo na periferia do sistema mundial. As linhas de ação *efegeveanas*, em termos institucionais ou através de seus intelectuais, definiram, em grande medida, os caminhos percorridos por aqueles que conquistaram o Estado brasileiro em 1964.

A busca pela construção de um consenso em torno de uma agenda modernizante-conservadora não se constituiu em um processo isento de contradições, nem tampouco representou o estancamento das lutas entre as classes dominantes e suas frações. Não se pode supor qualquer tipo de paralisia no processo de disputas políticas no interior do regime ditatorial imposto a partir de 1964. Sem dúvidas, muitas das perspectivas articuladas e disseminadas por intelectuais *efegeveanos* no decorrer dos anos 1950 e 1960 estiveram no centro dos debates sobre os rumos e práticas que deveriam conformar a organização política, em suas dimensões partidária e eleitoral. A conjuntura aberta pelo golpe galvanizou variadas forças sociais e políticas, não sendo diferente no que tange à FGV e a intelectuais vinculados ao Instituto de Direito Público e Ciência Política que seguiram formulando diretivas e intervindo em diferentes espaços da arena política nacional.

Referências

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil, 1964-1984**. Petrópolis: Vozes, 1984.

CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. Teorias da modernização e expansão capitalista. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA*, XII, 2005, Belo Horizonte.

CAVALCANTI, Temístocles. A crise constitucional do nosso tempo. **Revista de Direito Público e Ciência Política**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 3-22, set./dez. 1961.

CAVALCANTI, Temístocles. Democracia imperfeita (notas e apontamentos). **Revista de Ciência Política**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 3-6, jan./mar. 1978.

CAVALCANTI, Temístocles. O Estado e as instituições políticas – organização do poder. **Revista da Escola Superior de Guerra**, n. 2, p. 67-79, jul./2017. Disponível em: <<https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/129>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

CAVALCANTI, Temístocles. O Instituto de Direito Público e Ciência Política: por que e para que foi criado? **Revista de Direito Público**. Rio de Janeiro, v.1, n.1, p. 134-140, 1958.

CAVALCANTI, Temístocles. Partidos políticos. **Revista de Direito Público e Ciência Política**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 5-38, jan./abr. 1963.

CAVALCANTI, Temístocles. Reflexões sobre a democracia. **Revista de Direito Público e Ciência Política**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 5-24, set./dez. 1964.

CAVALCANTI, Temístocles; DUBNIC, Reisky (Org.). **Comportamento Eleitoral no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

CHAMORRO, Pablo Palenzuela. Mitificación del desarrollo y mistificación de la cultura: el etnodesarrollo como alternativa. **Iconos**. Quito, n. 33, p. 127-140, ene./2009.

COSTA, Maurício Mesurini. **O Estado interventor no Brasil e seus reflexos no direito público (1930-1964)**: Temístocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares (Org.). **Fundação Getúlio Vargas: concretização de um ideal**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DREIFUSS, René Armand. **1964: A conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe**. Petrópolis: Vozes, 1981.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo**. Construcción y desconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial El Perro y La Rana, 2007.

FALLEIROS, Ialê; PRONKO, Marcela Alejandra; OLIVEIRA, Maria Teresa Cavalcanti. Fundamentos históricos da formação/atuação dos intelectuais da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A direita para o social e a esquerda para o capital: intelectuais da nova hegemonia da pedagogia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2010. p. 39-95.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FILHO, Luís Viana. **O governo Castelo Branco**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1975.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **20 Anos de Atividades (1944 – 1964)**. Rio de Janeiro, FGV, 1966.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Fundação Getúlio Vargas, 30 anos a serviço do Brasil: 1944-1974**. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Histórico do Instituto de Direito Público e Ciência Política, desde a sua fundação como Núcleo de Direito Público. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 20, n. especial, p. 7-67, out./1977.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Relatório Anual do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas – Exercício de 1967. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 69-76, jan./mar. 1968.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório anual e prestação de contas: 1945-1966**.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere. v. 4**. Temas de cultura. Ação católica. Americanismo e fordismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

LE MOS, Renato. Poder Judiciário e poder militar (1964-69). In: CASTRO, Celso. *et al* (Org.). **Nova história militar**. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 409-438.

LIGUORI, Guido. *Aparelho Hegemônico*. In: LIGUORI, G.; VOZA, Pasquale (Org.). **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 44-45.

MENDONÇA, Sonia. R. de. O Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica. **Marx e o Marxismo**, Niterói, v. 2, p. 27-43, 2014.

NATIVIDADE, Melissa. **A Aliança para o Progresso no Brasil**: influência estadunidense na educação e pesquisa para o campo (1961-1970). Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

PARMAR, Inderjeet. **Foundations of the American Century**: The Ford, Carnegie, and Rockefeller Foundations in the Rise of American Power. New York: Columbia University Press, 2014. Ebook.

Revista de Direito Público e Ciência Política, v. 9, n. 1, p. 124-135, jan./mar. 1966.

Revista de Direito Público e Ciência Política. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 91-124, jan./abr. 1965.

SAES, Décio. Uma contribuição à crítica da teoria das elites. **Revista de Sociologia e Política**. Campinas, n. 3, p. 7-19, 1994.

SILVA, Carlos Medeiros. As atribuições constitucionais do Poder Executivo. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 31, p. 1-9, jan./mar. 1953.

SILVA, Carlos Medeiros. O Ato Institucional e a elaboração legislativa. **Revista dos Tribunais**, v. 53, n. 347, p. 7-17, set./1964b.

SILVA, Carlos Medeiros. Seis meses de aplicação do Ato Institucional. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 78, p. 449-452, out./dez. 1964a.

VASCONCELOS, Cláudio Bezerra. Os militares e a legitimidade do regime ditatorial (1964-1968): a preservação do Legislativo. **Varia História**. Belo Horizonte, v. 29, n. 49, p. 333-358, jan./abr. 2013.

Recebido em: 08 de julho de 2022
Aceito em: 11 de novembro de 2023