

ESTADO AUTORITÁRIO E PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO (1974 - 1985).

Roberto Ramos Santos

Introdução

Este artigo tem por finalidade analisar a legislação eleitoral brasileira no regime autoritário. Observaremos as artimanhas da corporação militar no que diz respeito ao controle do jogo eleitoral, a fim de evitar a perda de legitimidade do Estado de Segurança Nacional, diante do poder crescente da oposição. Como sabemos, o regime militar brasileiro, estabelecido a partir do golpe de 1964, embora tenha tentado destruir as iniciativas políticas da sociedade civil, não proporcionou uma ruptura total com o período democrático anterior, vigente desde 1945. O funcionamento de instituições representativas como o legislativo e o judiciário foi mantido, mesmo sob intenso controle. Com essa política, a elite militar, como observa Diniz (1990), jamais chegou a negar plenamente os princípios liberais, apresentou o autoritarismo como uma fase transitória e manifestou publicamente a intenção do retorno à normalidade democrática. O desejo dos militares de não romper com os mecanismos representativos tornou-se mais evidente com a criação do sistema bipartidário, que após o golpe de 1964 veio substituir o pluripartidarismo existente na quadra anterior. No início do ciclo autoritário, foram criados dois partidos políticos: a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) partido oficial instituído pelo Executivo militar para assegurar ao governo uma base parlamentar e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido de "segunda classe" (Sartori, 1982), autorizado a participar do processo eleitoral, porém sem chances de disputar o poder em bases iguais contra a sigla hegemônica. Em seus primeiros anos, o MDB, atuando num sistema político fechado, serviu apenas para garantir uma fachada democrática ao novo regime¹.

¹ Sobre a trajetória do MDB ver Kinzo (1988).

A Fragilidade dos Partidos Brasileiros e o Surgimento do Estado Burocrático-Autoritário

Durante o final dos anos sessenta e a primeira metade dos anos setenta, a influência do sistema partidário brasileiro na tomada de decisões do governo federal foi extremamente pequena. O período autoritário reforçaria a tradição intervencionista do poder Executivo na dinâmica partidária. Historicamente, os partidos políticos no Brasil nunca tiveram muita participação na formulação de políticas públicas, as suas ações sempre dependeram do Estado que modelou toda a agenda política do país. Essa intervenção condenou os partidos brasileiros à uma artificialidade no que diz respeito à capacidade de formular, organizar e implementar demandas oriundas da sociedade. Essa fragilidade que já se encontrava presente na fase representativa de 1945 foi severamente alargada. O partido de oposição, que teve vários de seus líderes presos ou exilados, foi, também, como observa Lima Júnior (1990), criado de cima para baixo, por decreto, sem participação popular e sem vínculos nítidos e estreitos com os interesses sociais.

A ditadura militar, que interrompeu quase vinte anos de democracia no Brasil, teve algumas características que a diferenciou de outros países do Cone Sul. Primeiro, como já ressaltamos, manteve em seus governos elementos constitucionalistas e em segundo lugar, foi menos repressiva do que países como: Argentina, Chile e Uruguai, embora isso não signifique que o país tenha reduzido os mecanismos coercitivos para o exercício de um poder arbitrário. Guilherme O'Donnell (1976) afirmou que o Brasil e seus congêneres da América do Sul conheceram no período militar um novo tipo de Estado, classificado por este analista político como "*Burocrático-Autoritário (BA)*". Um Estado que foi em sua prática política 1) Excludente (pois controlou cuidadosamente a participação do setor popular), 2) Abrangente (já que dominou um número enorme de atividades empresariais e administrativas como parte integrante de seu desenvolvimento), 3) Tecnocrático, 4) Repressivo e por último 5) Integrado ao capital estrangeiro (pois foi capaz de criar políticas econômicas ortodoxas que favoreceram empresas multinacionais e de contrair empréstimos junto a bancos no exterior, a fim de conseguir uma maior estabilidade financeira². O Estado *Burocrático-Autoritário* ou *Autoritário-Excludente* como definiu Stepan (1986) foi elitista e anti-popular, coube ao governo excluir os movimentos sociais e exercer o papel principal de protagonista do crescimento econômico. O BA brasileiro teve mais sucesso no desenvolvimento capitalista do que os outros Estados Latino Americanos. Como consequência, segundo O'Donnell (1987), isso levou a uma menor impopularidade e desprestígio das Forças Armadas, que sustentaram o regime

² Sobre o modelo de O'Donnell ver também a análise de Collier (1982).

e conduziram até certo ponto o processo de retorno à normalidade democrática. Apesar desse relativo sucesso, os militares não conseguiram manter em alta o milagre econômico brasileiro e por volta de 1973 ocorreu o estrangulamento do modelo de desenvolvimento financeiro patrocinado pelo Estado *Burocrático-Autoritário*. Os problemas econômicos e sociais tornaram-se cada vez mais evidentes e a oposição tratou de canalizar para si as insatisfações da população. Diante de tal situação, o sistema partidário passou a configurar-se como mecanismo plebiscitário das ações do Executivo. O MDB, que em 1970 pensou na sua autodissolução, admitindo a inviabilidade do partido num sistema fechado, encontrou nas eleições legislativas de 1974 um novo revigoreamento para lutar pela sua plataforma política, que se resumia na luta pela democracia.

As Eleições de 1974 e o Sucesso do MDB

Segundo Martins (1988), as eleições de 15 de novembro de 1974, realizados dentro do plano de distensão gradual e seguro do governo Geisel, foram as "mais livres" desde 1966. Com acesso ao rádio e a televisão, a oposição mobilizou milhares de eleitores das mais variadas tendências ideológicas que estavam insatisfeitos com a crise econômica. Questões antes proibidas como a violência política, a legislação autoritária e o fracasso econômico, foram temas abordados pelos candidatos opositoristas a respeito do regime burocrático excludente. Os resultados eleitorais constituíram-se em expressiva vitória do MDB, a primeira desde a sua formação. A maior vitória ocorreu para o Senado Federal onde o partido elegeu 16 das 22 cadeiras em disputas. Nas Assembleias legislativas o MDB conseguiu maioria em 6 e na Câmara dos Deputados elegeu 161 novos representantes. O fracasso da ARENA levou os militares a manipularem a legislação eleitoral no sentido de evitar o crescimento da oposição e automaticamente a sua deslegitimação. O desejo de votar no MDB foi particularmente maior entre os eleitores das regiões Sul e Sudeste, áreas mais industrializadas e urbanizadas do país. As eleições de 1974 representaram também um aumento na participação político-eleitoral do povo brasileiro, houve um declínio dos votos brancos e nulos e de abstenção (em relação às eleições de 1970 onde foram em torno de 30% para a Câmara Federal) e um crescimento contínuo da presença política dos movimentos sociais que a partir dessa eleição tornaram-se atuantes, agindo em estreita ligação com o partido de oposição. O MDB, a despeito de ter sido criado artificialmente, acabou por adquirir uma legitimidade, tornando-se um autêntico partido opositorista.

A Lei Falcão e a Manipulação da Legislação Eleitoral

Os sistemas eleitorais em sua maioria são elaborados e alterados tanto para proteger e favorecer determinados interesses quanto para realizar um conjunto "ideal" de leis eleitorais (Mainwaring, 1991). Em 1975, uma pesquisa realizada pelo Serviço Nacional de Informação (SNI) demonstrou aos militares que o uso livre e aberto do rádio e televisão, foi o principal meio que garantiu a vitória expressiva do Movimento Democrático Brasileiro nas eleições de 1974. Esse estudo previa que se não fossem tomadas medidas preventivas, a oposição partidária conseguiria uma nova vitória nas eleições municipais de 1976 e posteriormente, nas eleições proporcionais de 1978. Para evitar uma nova e vexatória derrota, o governo resolveu modificar o Código Eleitoral criando a lei Falcão, uma regulamentação que alterava o uso dos meios de comunicação nas campanhas eleitorais. Em maio de 1976, cinco meses antes das eleições municipais, o governo enviou ao Congresso um projeto de lei onde os partidos passariam a apresentar apenas os nomes, números, currículos e fotos (no caso da TV) de seus candidatos, fora isso, as siglas estariam expressamente proibidas de promoverem qualquer debate ou discussão nos meios de comunicação de massa. O ministro da justiça Armando Falcão, responsável pela modificação da legislação, afirmou que a lei Falcão permitiria um acesso igual a todos os candidatos dos dois partidos que disputassem mandatos. Essa medida casuística, onde se colocou em questionamento o verdadeiro interesse dos militares de promover a abertura política plena, atingiu diretamente a oposição. O MDB foi, assim, impedido de criticar o governo e derrotá-lo no seu próprio campo de batalha. Os resultados finais dos pleitos municipais revelaram, como já era de se esperar, a vitória da ARENA que venceu as eleições por um baixo percentual (cerca de 35% contra 30% dos votos).

As artimanhas eleitorais dos militares não se limitaram apenas às eleições municipais de 1976. No ano seguinte, em 1977, o governo introduziu novas mudanças nas regras que definiriam como deveriam ser as eleições de 1978. O "pacote de abril" estabeleceu que as eleições teriam, entre outras, as seguintes características:

1. Continuariam indiretas para os governos dos Estados. O eleito seria escolhido através de um Colégio Eleitoral composto de membros das Assembléias Estaduais e de delegados das Câmaras Municipais.
2. Um terço das cadeiras do Senado seriam preenchidas de forma indireta sem a participação popular, através do mesmo Colégio Eleitoral que escolheria os governadores.

3. No caso das eleições senatoriais diretas o governo criou a sublegenda, onde as organizações partidárias poderiam lançar até três candidatos ao cargo de Senador. A soma dos votos dos candidatos de um partido em comparação com a do outro definiria para quem iria a vaga. Seria eleito o candidato que conseguisse o maior resultado dentro da sigla vencedora. A sublegenda, nessa fase, foi útil para a ARENA que acomodou em suas fileiras (desde 1965) os grupos locais antes vinculados aos partidos da fase pré-64.

4. A lei Falcão criada em 1976 continuaria em vigor.

Essas alterações na legislação levaram, mais uma vez, a ARENA a ter resultados positivos. O pleito de 1978 revelou uma grande discrepância entre o voto popular e o resultado eleitoral. O MDB apesar de ter recebido o maior número de votos (46,4% contra 35,0%) ficou com menos cadeiras no Senado Federal. O "pacote de abril" conseguiu, como observou Alves (1979), conter a força eleitoral da oposição. O Estado autoritário manteve ainda sob seu controle o processo político brasileiro. Nessa eleição, o partido do governo continuou a preservar sua força no Norte e Nordeste, onde políticos locais praticavam em maior número o clientelismo, enquanto o MDB preservou sua margem de preferência entre eleitores do Sul e Sudeste.

A Reforma Partidária e os Novos Partidos

Os militares, diante da preocupação com o crescimento do MDB e de todos os seguimentos da sociedade civil (OAB, CNBB, ABI e Movimentos Populares) contrários ao autoritarismo, decidiram acabar com o sistema bipartidário, já que nos últimos tempos havia se tornado o principal meio de ação oposicionista. Essa medida arbitrária, que tinha como única finalidade fragmentar a oposição, não conseguiu, entretanto, segurar o avanço das organizações sociais, que nos anos oitenta, viriam novamente incomodar e retirar das Forças Armadas o controle da política brasileira. A reforma partidária de 1979 pôs fim à ARENA e ao MDB e permitiu a criação de seis outras agremiações, que em termos comparativos eram diferentes das organizações criadas em 1945. Pelas novas regras, todas as siglas eleitorais que surgissem a partir de 1979 deveriam ter a palavra partido em sua designação. Assim, foram criados o PDS (sucessor da ARENA nome que já havia se tornado impopular), o PMDB (herdeiro do MDB), o PP (formado por políticos moderados do antigo MDB), o PDT (liderado pelo populista Leonel Brizola), o PTB (com raízes no getulismo) e o PT (oriundo do movimento sindical). Dentre essas agremiações emergentes, o Partido dos Trabalhadores foi a grande inovação no cenário político nacional. Diferente de todos os outros partidos criados anteriormente no Brasil, o PT surgiu das bases do movimento

trabalhista da grande São Paulo, que através de suas greves desafiaram o autoritarismo militar no final dos anos setenta (Keck, 1991).

Anos Oitenta e os Novos Rumos Políticos do País

Embora tenha realizado a estratégia de fragmentar a oposição, o governo militar ainda corria o risco de perder as próximas eleições que se processariam no país em 1982. Essa eleição, mais do que as outras, seria de fundamental importância para o Executivo Federal, pois os novos parlamentares eleitos para o Congresso, formariam, ao lado dos representantes estaduais, o Colégio Eleitoral que em janeiro de 1985 elegeria o sucessor do general João Batista Figueredo, último militar no quadro autoritário a ocupar a Presidência da República. Para aumentar as chances de vitória do PDS e evitar qualquer nova decepção, o governo formulou o "pacote de novembro", um conjunto de leis que "proibiu as alianças partidárias, exigiu que todos os partidos lançassem candidatos a todos os cargos em disputa e estabeleceu o voto vinculado, que obrigava o eleitor a escolher candidatos do mesmo partido para os diversos cargos, do nível local ao nacional" (Kinzo, 1988:221). Com tais medidas, os militares esperavam reverter o quadro de crise de legitimidade que favorecia a oposição. Utilizando sua máquina de favorecimento político, o Estado autoritário trabalhou para eleger os candidatos situacionistas. A idéia vigente era que através da prática do clientelismo os eleitores, sobretudo os mais humildes, escolhessem nos diversos municípios do país candidatos do PDS, tanto para mandatos municipais quanto para mandatos federais. Com a proibição das alianças partidárias e o estabelecimento da vinculação dos votos, o Partido Popular (PP) por não ter condições de preencher todos os requisitos impostos pela legislação, optou pela sua autodissolução e incorporação ao PMDB. Os demais partidos (PT, PDT e PTB) resolveram não seguir o mesmo caminho do PP e lançaram candidatos a todos os cargos. O PMDB, diante das medidas do "pacote de novembro", estimulou os eleitores a praticarem o voto útil escolhendo não o partido preferido de oposição, mas aquele que estivesse mais chances de derrotar o governo. As eleições pluripartidárias de 1982, marcadas pela escolha direta dos governadores estaduais (a primeira desde 1965), terminou por assumir uma forma bipartidária devido à incorporação do PP ao PMDB - os dois maiores partidos de oposição. Apesar de todos os mecanismos manipulatórios, os resultados eleitorais de 1982 trouxeram números relevantes para o conjunto de forças contrárias ao autoritarismo, o PMDB, na disputa pelos executivos estaduais, elegeu 9 governadores e o PDT 1. Para os cargos federais os partidos de oposição conseguiram o maior número de cadeiras na Câmara Federal (244 num total de 479). Na contagem individual por partido o PDS, que havia eleito 12 governadores, conseguiu 235 vagas para deputados, o PMDB 200, o PDT 23, o PTB 13 e o PT 8. Embora

os partidos oposicionistas tenham em sua totalidade conseguido eleger mais representantes do que o partido do governo, este manteve sob seu controle o Colégio Eleitoral, responsável pela escolha do próximo presidente da República. Essa disparidade, como já ressaltamos, foi causada pelas medidas casuísticas de 1977 que permitiu a eleição de senadores biônicos (eleitos de forma indireta) para mandatos de oito anos. Os resultados das eleições de 1982 deixaram o governo mais enfraquecido politicamente diante da oposição. Embora o PDS tenha adquirido ganhos consideráveis, coube às forças oposicionistas conquistar o Executivo dos três maiores Estados brasileiros: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Os novos governadores (Franco Montoro PMDB-SP, Tancredo Neves PMDB-MG e Leonel Brizola PDT-RJ), legitimados pelos resultados eleitorais, tiveram poderes suficientes para mobilizar um número elevado de cidadãos, insatisfeitos com a política econômica e social do regime autoritário. Essa insatisfação social culminou com a explosão da campanha nacional pelo retorno das eleições diretas para Presidência da República. As *diretas-já*, foi sem dúvida o maior momento de ressurgimento da sociedade civil brasileira e de sua identificação com o sistema partidário, canalizador dos interesses e reivindicações populares. Embora a mobilização tenha ocorrido em todo o país, não foi suficientemente capaz de impedir que a derrocada do regime militar ocorresse de forma indireta.

A partir de 1983 ocorreu o desgaste e a fragmentação do PDS. A escolha interna e conflituosa de Paulo Maluf como candidato às próximas eleições presidenciais, associada à campanha pública a favor das eleições diretas, acabou por provocar uma ruptura irreversível no partido de sustentação do governo. Muitos parlamentares e governadores que expressaram o desejo de apoiarem as eleições diretas, saíram do PDS e formaram a Frente Liberal (PFL), uma organização política liderada por Aureliano Chaves, José Sarney e Marco Maciel, que juntou-se ao PMDB, para estabelecer a "Aliança Democrática" responsável pela eleição presidencial de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral.

A vitória, em janeiro de 1985, de Tancredo Neves representou não só o declínio das Forças Armadas mas o fim no Brasil do *Estado Burocrático-Autoritário*. O mais interessante é que o regime militar foi derrotado em seu próprio órgão institucional, criado para legalizar candidatos à Presidência da República previamente escolhidos. A eleição do candidato oposicionista evoluiu dentro de uma lógica própria, vindo incompatibilizar-se com a ordem autoritária existente. O jogo eleitoral finalmente voltou-se contra o governo. A Aliança Democrática conquistou o executivo federal e introduziu mudanças significativas na legislação eleitoral brasileira, destacando-se a ampliação da liberdade partidária, permitindo que agremiações antes proibidas como o

Partido Comunista Brasileiro voltassem à vida legal. Outras conquistas democráticas aconteceram na segunda metade dos anos oitenta: a instauração da Assembleia Nacional Constituinte em 1986 e a eleição direta para presidente da República em 1989, aumentando assim as chances de uma real consolidação da democracia no Brasil.

Conclusão

Neste artigo procuramos avaliar a legislação eleitoral brasileira no regime autoritário. Mostramos como a legislação foi manipulada pelos militares a fim de manterem sob seu controle o processo político. As várias modificações eleitorais ocorreram para ampliar o espaço do partido governista e impedir o crescimento da oposição. Além dos mecanismos coercitivos para intimidar o partido oposicionista foram introduzidas inovações no Código Eleitoral através dos chamados "pacotes eleitorais" como o instituto da sublegenda, a figura dos senadores biônicos, a proibição de alianças partidárias e a lei falcão que se não foram suficientes para preservar o regime militar pelo menos serviram para adiar a sua derrocada.

Bibliografia

ALVES, Maria Helena Moreira.

1989. **O Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis: Vozes.

COLLIER, David (org.).

1982. **O Novo Autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

DINIZ, Eli.

1989. Crise Política, Eleições e Dinâmica Partidária no Brasil: um balanço histórico. In: **Dados**, v. 32, n.3

1990. O Ciclo Autoritário: a lógica partidária-eleitoral e a erosão no regime. In: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil (org.). **O Balanço do Poder: formas de dominação e representação**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora.

KECK, Margaret.

1991. **PT a Lógica da Diferença**. São Paulo: Ática.

KINZO, Maria D'Alva Gil.

1988. **Oposição e Autoritarismo - gênese e trajetória do MDB.** São Paulo: Vértice.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil (org.).

1990. **O Balanço do Poder: formas de dominação e representação.** Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora.

MAINWARING, Scott.

1991. Partidos, Políticos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. In: **Revista Novos Estudos.** São Paulo: CEBRAP. n. 30, mar.

MARTINS, Luciano.

1988. A Liberação do Regime Autoritário no Brasil. In: O'Donnell, Schmitter e Whitehead (orgs.). **Transições do Regime Autoritário na América Latina.** São Paulo: Vértice.

O'DONNELL, Guilherme.

1976. **Sobre o Corporativismo e a Questão do Estado.** In: Cadernos do DPC. n. 3, mar.

1987. **BA - Reflexões Sobre os Estados Burocráticos-Autoritários.** São Paulo: Vértice.

SARTORI, Giovanni.

1982. **Partidos e Sistemas Partidários.** Brasília: UNB.

STEPAN, Alfred.

1986. **Os Militares: da abertura a Nova República.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.