

DA DISTENSÃO À ABERTURA

AS ELEIÇÕES DE 1982

David Fleischer (org.)



Como 1974 foi a eleição que marcou o declínio da posição hegemônica da ARENA, a eleição de 1982 marcou a ascensão, ao poder, da oposição política ao regime militar (PMDB e PDT) a nível estadual com a eleição direta de dez governadores no Centro-Sul do país; Estados estes responsáveis por cerca de 70% da população, PIB e arrecadação de tributos. De quebra, o PDS perdeu a sua maioria na Câmara dos Deputados, que todos os casuísomos eleitorais dos governos militares tentaram evitar por 18 anos.

Com oito anos de perspectiva histórica, após as eleições municipais de 1988, temos um distanciamento suficiente para compreender melhor os resultados de 1982. Será que esta nova hegemonia do PMDB, finalmente alcançada a partir de 1985, terá uma duração tão curta (pouco mais de 4 anos), enquanto a da ARENA/PDS levou uns 15 para

DA DISTENSÃO À ABERTURA: AS ELEIÇÕES DE 1982



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Cristovam Buarque – Reitor

João Cláudio Todorov – Vice-reitor

EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Conselho Editorial

José Caruso Moresco Danni – Presidente

José Walter Bautista Vidal

Luiz Fernando Gouvêa Labouriau

Murilo Bastos da Cunha

Odilon Ribeiro Coutinho

Paulo Espírito Santo Saraiva

Ruy Mauro Marini

Timothy Martin Mulholland

Vladimir Carvalho

Wilson Ferreira Hargreaves

DA DISTENSÃO À ABERTURA

AS ELEIÇÕES DE 1982

David Fleischer (org.)

David Fleischer (org.)

Alexandre de S. C. Barros

Eva Alterman Blay

Eli Diniz

Fernando Henrique Cardoso

Gláucio Ary Dillon Soares

L. C. Bresser Pereira

Luiz Navarro de Britto (*in memoriam*)

Murilo César Ramos

Paulo Roberto da Costa Kramer

Venfcio Artur de Lima

EDITORA



UnB

1988

Este livro ou parte dele não pode
ser reproduzido por qualquer meio sem autorização
escrita do Editor

Impresso no Brasil

Editora Universidade de Brasília
Campus Universitário – Asa Norte
70910 – Brasília, Distrito Federal

Copyright © 1988 by
Alexandre de S. C. Barros et al.
Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília

Equipe Editorial

Editor:

Antonio Carlos Ayres Maranhão

Preparação de original:
Wilma Gonçalves Rosas Saltarelli

Revisão de texto:
Fatima Rejane de Meneses
Wilma Gonçalves Rosas Saltarelli

Supervisão gráfica:
Antônio Batista Filho

Arte-final:
Valperino Andrade

Capa:
Luiz Eduardo Rezende

ISBN
85-230-0263-4

Ficha Catalográfica
elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

D614d Da Distensão à Abertura: As Eleições de 1982. /
Alexandre Barros... [et al.]; David Fleischer, org.
– Brasília: Editora Universidade de Brasília,
1988.

252 p.

324(81)

Barros, Alexandre, colab.
Fleischer, David, org.

SUMÁRIO

SOBRE OS AUTORES	07
APRESENTAÇÃO	11
O CONTEXTO	
1 – Os Limites da “Abertura” e a Sociedade Civil	17
<i>Luiz Carlos Bresser Pereira</i>	
2 – Dependência e Democracia	37
<i>Fernando Henrique Cardoso</i>	
3 – As Desventuras da Engenharia Política: Sistema Eleitoral <i>versus</i> Sistema Partidário	61
<i>David Fleischer</i>	
SISTEMA PARTIDÁRIO	
4 – A Política Brasileira: Novos Partidos e Velhos Conflitos	91
<i>Gláucio Ary Dillon Soares</i>	
5 – O Novo Pluripartidarismo: Perfil Socioeconômico da Câmara dos Deputados (1979 <i>versus</i> 1983)	119
<i>David Fleischer</i>	
PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS	
6 – Empresariado e Transição Política no Brasil: Problemas e Perspectivas	159
<i>Eli Diniz</i>	
7 – A Participação das Mulheres na Redemocratização	185
<i>Eva Alterman Blay</i>	
8 – Os Militares e a “Abertura” no Brasil	207
<i>Alexandre de S. C. Barros e Paulo Roberto da Costa Kramer</i>	
9 – A Televisão no Brasil: Desinformação e Democracia	215
<i>Venício Artur de Lima e Murilo César Ramos</i>	
CONSEQÜÊNCIAS	
10 – As Eleições de 1982 e as suas Conseqüências	237
<i>Luiz Navarro de Britto</i>	
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	249

SOBRE OS AUTORES

ALEXANDRE DE SOUZA COSTA BARROS – Natural do Rio de Janeiro, fez seu curso de graduação em Sociologia Política na PUC-Rio. Completou seu mestrado e doutorado em Ciência Política na University of Chicago. Foi docente na Universidade de Brasília, no IUPERJ e na ESG. Em 1986, voltou a Brasília como pesquisador associado *senior* junto ao Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

DAVID VERGE FLEISCHER – Natural de Washington, DC, fez seu curso de graduação em Ciência Política em Antioch College, e o mestrado e doutorado na University of Florida. Foi professor visitante na UFMG e na University of Florida, e Senior Research Fellow na State University of New York at Albany. Professor adjunto de Ciência Política na Universidade de Brasília desde 1972, prestou assessoria à Primeira Secretária do Senado Federal (1985-86). Entre as suas publicações, destacam-se: *Brazil in Transition* (1983); *The Latin-American Military Institution* (1985); *Recrutamento Político em Minas Gerais* (1971); *The Political and Economic Future of Brazil* (1987); e *Partidos Políticos no Brasil* (1981).

ELI DINIZ – Natural do Rio de Janeiro, fez seu curso de graduação em Ciências Sociais na UFRJ, o mestrado no IUPERJ (1971) e o doutorado na USP (1978). Atualmente é professora adjunta no IUPERJ, e já foi docente na PUC-RJ e no Conjunto Cândido Mendes. Suas publicações incluem: *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil, 1930/1945* (1978); *Voto e Máquina Política* (1982); e *Políticas Públicas para Áreas Urbanas* (1982).

EVA ALTERMAN BLAY – Natural de São Paulo, fez seu curso de graduação em Ciências Sociais na USP, onde é livre-docente. É presidente do Conselho Estadual do Conselho da Condição Feminina, e em 1986 foi candidata ao Senado pelo PMDB em São Paulo. Já publicou vários trabalhos, inclusive: *Trabalho Doméstico, a Mulher na Indústria Paulista* (1978); *As Prefeitas* (1979); *A Luta pelo Espaço* (1979); *Mulher, Escola e Profissão* (1981); e *Vilas Operárias* (1985).

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – Natural do Rio de Janeiro, fez seus cursos de graduação e livre-docência na USP, onde foi professor de Sociologia até 1968. Fundador do Cebrap, foi professor visitante no Chile, França, Inglaterra e Estados Unidos. Foi presidente da Associação Internacional de Sociologia (1982-86). Em 1983 foi efetivado como senador (PMDB-SP), e reeleito em 1986. No Congresso foi líder do governo e líder do PMDB no Senado. Suas publicações de maior relevo: *Capitalismo e Escravidão; Empresário Industrial e Desenvolvimento*

Econômico no Brasil; Mudanças Sociais na América Latina; Dependência e Desenvolvimento na América Latina; Política e Desenvolvimento nas Sociedades Dependentes; Autoritarismo e Democratização; Modelo Político Brasileiro; e As Idéias no seu Lugar.

GLÁUCIO ARY DILLON SOARES – Natural do Rio de Janeiro, fez seu curso de graduação em Direito na PUC-Rio, e seu doutorado em Sociologia na Washington University em St. Louis. Foi docente na Flasco-Chile, Universidade de Brasília, ESSEX, UCLA E IUPERJ. Desde 1974 é professor titular na University of Florida. Suas numerosas publicações incluem: *Sociedade e Política no Brasil* (1973); *A Questão Agrária na América Latina* (1982); e *Colégio Eleitoral, Convenções Partidárias e Eleições Diretas* (1984).

LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA – Natural de São Paulo, fez seu mestrado em Administração na Michigan State University, e doutorado em Economia na USP. É professor titular de Economia na Fundação Getúlio Vargas (SP), e colaborador permanente da *Folha de S. Paulo*. Foi presidente do Banespa (1983-85); e secretário de governo (1985-87) e de Ciência e Tecnologia (1987) do Estado de São Paulo. Em 1987, assumiu o Ministério da Fazenda. Suas publicações mais importantes incluem: *As Revoluções Utópicas* (1969); *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (1968, 2ª Edição, 1984); *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado* (1977); *O Colapso de uma Aliança de Classes* (1978); e *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia* (1981).

LUIZ NAVARRO DE BRITTO – Natural de São Félix, Bahia, fez seu curso de graduação em Direito na UFBA (1957), e o doutorado em Direito Constitucional e Ciência Política na Universidade de Paris (1961). Foi docente na UFBA, membro do CFE, chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, secretário da Educação e Cultura no Estado da Bahia, e diretor técnico da OEA em Washington. Faleceu neste último posto em 1987. Entre as suas publicações destacam-se: *O Parlamento no Mundo Moderno* (1982); *Teleducação: O Uso de Satélites* (1981); *Educação e Política* (1975); *O Veto Legislativo* (1966); e *Politique et Espace Régional* (1973).

MURILO CÉSAR RAMOS – Natural de Lages, Santa Catarina, fez seu curso de graduação em Jornalismo na UFPr (1972), e seu mestrado (1979) e doutorado (1981) na University of Missouri, Columbia (1981). Foi jornalista em Curitiba até a sua transferência para Brasília em 1974 onde atuou como assessor de imprensa. Professor adjunto no Departamento de Comunicação da Universidade de Brasília desde 1978, é pesquisador do CEC (Centro de Estudos de Comunicação e Cultura). Suas publicações incluem: "Foreign Controls on U.S. Media" (1980); "Em Busca de uma Identidade" (1983); e artigos sobre poder e imprensa na *Folha de S. Paulo* (1983-84).

PAULO ROBERTO DA COSTA KRAMER – Fez seu curso de graduação em Ciências Sociais na PUC-Rio, e seu mestrado no IUPERJ. Foi pesquisador visitante no IRI-Rio, e docente na UFF e na Coppead-UFRJ. Em 1987, transferiu-se para Brasília onde é professor visitante no Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais e assessor parlamentar na Seplan.

VENÍCIO ARTUR DE LIMA – Natural de Sabará, Minas Gerais, fez seu curso de graduação em Sociologia na UFMG, e seu mestrado e doutorado em Comunicação no Institute of Communications Research da University of Illinois (Urbana). É professor adjunto no Departamento de Comunicação da Universidade de Brasília, e vice-presidente do Centro de Estudos de Comunicação e Cultura (CEC). Autor de vários artigos publicados em revistas especializadas, e do livro *Comunicação e Cultura: As Idéias de Paulo Freire* (1981).

O CONTEXTO

Capítulo 3

AS DESVENTURAS DA ENGENHARIA POLÍTICA: SISTEMA ELEITORAL *VERSUS* SISTEMA PARTIDÁRIO

David Fleischer

Embora a manipulação de normas constitucionais e leis eleitorais no Brasil tenha sido mais intensa no período pós-1964, de regimes militares, o país tem uma história longa de “engenharia política” empreendida por elites à procura de vantagens políticas próprias e a sua manutenção no poder. Desde a Independência em 1822 até a aprovação do mais recente “pacote político” em junho de 1982 (e a malograda tentativa de junho de 1984), o sistema político tem sofrido uma série de “casuísmos” alterando o processo político e o sistema eleitoral na tentativa de produzir certas consequências, muitas das quais não foram previstas (nem desejadas) pelos “engenheiros políticos”. Esta análise procura descrever estas manipulações e avaliar seu impacto sobre a evolução do sistema político brasileiro.

Perspectiva histórica

Imediatamente após a sua independência, o Brasil sofreu sua primeira manipulação constitucional, quando Dom Pedro I, inconformado com a nova constituição liberal, fechou a Assembléia Constituinte e promulgou sua própria constituição autoritária.

Durante o reinado de Dom Pedro II (1840-1889), o Brasil experimentou quase todos os sistemas eleitorais até então conhecidos. Até 1842, um sistema de turnos sucessivos estava em vigor. Votantes qualificados por sexo (masculino) e posse de terras escolhiam “eleitores” que, por sua vez, elegeram os deputados da província na base de um “distritão”. Em 1824, as mesas eleitorais em cada paróquia incluíam o juiz de paz, o pároco, dois secretários e dois escrivãos. Mas em 1842, os secretários e escrivãos foram substituídos pela autoridade policial local. Esta mudança provocou considerável violência, e em 1846 duas comissões eleitorais foram criadas. A primeira foi incumbida da qualificação dos votantes e era composta do juiz de paz e quatro membros escolhidos pelos votantes. A segunda, com uma composição similar, supervisionava a eleição e contagem dos votos. Com a participação eleitoral muito restrita e a eleição por turnos indiretos, este sistema facilitou o domínio do processo político pelas elites agrárias.

Em 1855, um sistema distrital (distrito uninominal e eleição por maioria absoluta) foi adotado, que na prática proporcionou uma representação mais autêntica para as

regiões mais urbanizadas. Este sistema de “distrito puro” durou apenas cinco anos, quando seu tamanho foi aumentado para três deputados por distrito; assim, invertendo os efeitos do sistema anterior, especialmente nas províncias menores.

Durante o Segundo Reinado, o Brasil era uma monarquia constitucional baseada no modelo britânico, e o Imperador usava seu “poder moderador” para dissolver a Câmara dos Deputados e convocar novas eleições, que usualmente produziam uma alternância dos partidos no poder; ora maioria do Partido Conservador, ora maioria dos Liberais. Neste período, os senadores eram “eleitos” para mandatos vitalícios de listas tríplices submetidas ao Imperador, numa analogia à Câmara dos Lordes na Inglaterra.

Em 1875, maiorias conservadoras conseguiram reestabelecer o sistema proporcional (dois turnos e listas incompletas), mas com uma novidade – a “Lei do Terço”. Este procedimento determinava que somente dois terços dos deputados fossem “eleitos” em cada província. O outro terço era conferido ao partido majoritário. Na Lei Saenz Peña de 1912 (revogada após as eleições de 1962 na Argentina), dois terços das cadeiras de cada província cabiam ao partido majoritário e um terço ao minoritário (ou segundo colocado). A versão brasileira da “Lei do Terço” favorecia mais ainda o partido majoritário.

O último “casuísmo” do Império, instituído por Rui Barbosa em 1881, reestabeleceu o sistema distrital uninominal e expandiu ligeiramente o sufrágio com a qualificação eleitoral de renda mínima (ao invés de propriedade)¹. Durante este período surgiu um pequeno terceiro partido (o Partido Republicano, fundado em 1870), que no fim do Império ainda tinha uma atuação reduzida.

Ao longo do Império, o controle político era mantido pela qualificação de votantes e eleitores, por freqüentes mudanças no sistema eleitoral, pelas oligarquias partidárias rigorosas e através do Poder Moderador. Porém, este sistema eleitoral não representava bem os crescentes interesses econômicos dos cafeicultores, nem as demandas de *status* das Forças Armadas. A tendência crescente da “vocaçãõ opositorista” dos eleitores urbanos (de importância crucial na segunda metade do século XX) já era evidente nos últimos 20 anos do Império, e a maioria das mudanças nas leis eleitorais neste período eram tentativas de promover ou dispersar o crescente peso deste eleitorado.

A estrutura constitucional da República Velha tomou o federalismo americano como modelo, mas ainda com maior autonomia política e econômica concedida aos Estados-membros. A Constituição de 1891 estendeu o sufrágio aos cidadãos com mais de 21 anos, mas excluía as mulheres, os mendigos e os analfabetos. Um sistema eleitoral com distritos trinominiais com listas incompletas foi adotado. Em 1904, cada distrito eleitoral passou a eleger cinco deputados, e Estados com até sete cadeiras formaram um “distritão”. Para os outros Estados maiores, existiam normas especiais para bancadas não divisíveis por cinco. À lista incompleta ainda se adicionou o voto cumulativo². Embora estas mudanças tentassem assegurar uma representação adequada para as minorias em cada Estado, na prática dificilmente este ideal era alcançado³.

Com a reforma Bueno de Paiva de 1916, o alistamento eleitoral se tornou da competência exclusiva dos Estados (antes era do município), e a qualificação eleitoral competia ao sistema judiciário. Manteve-se os distritos com cinco representantes e instituiu-se o voto secreto.

Apesar destas leis eleitorais bem-intencionadas, o sistema político da República Velha aumentou o poder e a dominação das máquinas políticas estaduais em aliança com os chefes locais. Este arranjo, denominado o “compromisso coronelista”, previa que todos os favores, nomeações, obras públicas e emprego da força policial oriundos do governo estadual fossem canalizados aos municípios de acordo com a política, preferências e caprichos do coronel local. Em troca, este mobilizaria seus eleitores para sufragar as chapas “oficiais” de candidatos (deputados e senadores estaduais e federais, governador e presidente da República) escolhidos pela cúpula política estadual⁴. Os governadores e presidentes foram eleitos pelo voto direto e popular, e usualmente o grupo situacionista conseguia aproveitar esta mobilização para continuar no poder através da rotação da presidência entre os dois Estados maiores, Minas Gerais e São Paulo, que juntos elegiam 59 dos 212 deputados federais. Porém, quando se quebrou este consenso entre as elites, sérios desafios foram montados ao sistema em 1910, 1922 e 1930. Nesta última eleição, os Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul romperam com São Paulo para formar a Aliança Liberal, e, quando a sua vitória foi impedida pelo sistema eleitoral corrupto, tomaram o poder na Revolução de 1930.

Neste período, às vezes alguns candidatos dissidentes (“extrachapa”) conseguiam se eleger à Câmara dos Deputados, mas usualmente eram eliminados (“dego-lados”) pela toda-poderosa Comissão de Verificação dos Poderes, que no final de cada sessão legislativa examinava as credenciais dos recém-eleitos. A nível municipal, na prática o voto não era nada secreto, e a maioria dos eleitores eram sujeitos às pressões econômicas e políticas dos chefes locais. As atas das mesas eleitorais muitas vezes eram falsificadas (totalizadas “a bico-de-pena”) para favorecer os candidatos oficiais. Os “tenentes” (grupos de oficiais do Exército, os “jovens turcos” da época) rebelaram-se contra este sistema corrupto em 1922 e 1924, e muitos se engajaram na Revolução de 1930, na esperança de que através da “engenharia política, social e econômica” de cima para baixo o país pudesse ser modernizado rapidamente.

Vargas e o Estado Novo

Apesar das suas intenções liberais e modernizantes, o governo revolucionário de Getúlio Vargas, instalado em 1930, passou a implantar um regime centralizado e autoritário, até 1932, quando foi desafiado pela revolução paulista e uma curta guerra civil. Uma parte das negociações para cessar as hostilidades visou à eleição de uma Assembléia Constituinte (em 1933) e a modificações no sistema eleitoral. O sufrágio foi ampliado para incluir as mulheres e a idade reduzida para 18 anos. Um sistema independente de tribunais eleitorais foi criado para supervisionar a qualificação de elei-

tores, o registro de chapas de candidatos, as eleições e a contagem dos votos. Os deputados constituintes foram eleitos em duas etapas pelo sistema de representação proporcional com quocientes e por majorias simples. Os analfabetos continuaram excluídos do processo eleitoral.

No poder apenas três anos, o novo governo não havia conseguido “reformular” o sistema oligárquico de dominação política no vasto interior, e temia a eleição de uma maioria parlamentar que seria contra seus propósitos “modernizantes”. Para evitar esta possibilidade, aproximadamente um quarto das cadeiras na Assembléia Constituinte foi preenchido pela representação funcional, um conceito emprestado dos regimes fascistas da Itália e de Portugal que gozavam de um certo prestígio nos anos trinta. Estes representantes foram “eleitos” pelas confederações classistas que foram organizadas nos moldes corporativistas: funcionários públicos, profissionais liberais, empregados e empregadores.

Somando as bancadas eleitas pelos interventores estaduais nomeados por Vargas com os deputados funcionais, o governo conseguiu majorias confortáveis na Constituinte e na legislatura ordinária seguinte, e o chefe do Governo Provisório foi eleito (indiretamente) para um mandato de quatro anos (até 1938) pelo último ato da Constituinte. Porém, os engenheiros políticos de 1933 não previram a polarização política da sociedade brasileira nos meados da década, entre a frente popular Aliança Nacional Libertadora (ANL), liderada por Luiz Carlos Prestes, e os integralistas liderados por Plínio Salgado⁵. Quando o Congresso relutou em aprovar sucessivos pedidos de estado de sítio e Vargas perdeu o controle da campanha eleitoral em 1937, o regime fechou o Congresso e decretou o Estado Novo em novembro de 1937.

Redemocratização: 1945-1964

Mesmo Vargas e seus interventores estaduais sendo depostos dois meses antes do pleito de 2 de dezembro de 1945 (para presidente da República e uma nova Assembléia Constituinte), seu governo havia tutelado o processo de organizar as eleições. A eleição dos deputados federais continuou sendo por representação proporcional, mas com as “sobras” acumulando para o partido majoritário em cada Estado. Os quocientes partidários foram calculados sobre a soma dos votos nominais dados aos candidatos de cada chapa. A figura do “deputado funcional” desapareceu, enquanto o mandato presidencial passou de quatro para cinco anos e o de senador de nove para oito. Inicialmente o número de senadores por Estado foi reduzido de três para dois, mas em 1947 voltou à cifra anterior.

Adaptando-se aos novos tempos, Vargas aproveitou o sistema corporativista de sindicatos controlados pelo Ministério do Trabalho para organizar o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), e no interior cada interventor estruturou uma seção estadual do PSD (Partido Social Democrático). A legislação omissa permitiu que Vargas fosse candidato pelo PTB em todos os Estados, e finalmente decidiu assumir a cadeira de senador pelo Rio Grande do Sul. Assim, funcionou como uma “locomotiva” para eleger seus companheiros de chapa⁶.

O PSD elegeu o general Dutra como presidente e ainda 53% da Assembléia Constituinte de 1946 composta de 292 deputados e 41 senadores, e assim controlou a elaboração da nova Carta. Estas deliberações estabeleceram mandatos de cinco, oito e quatro anos para os cargos de presidente da República, senador federal e deputado federal, respectivamente, e mantiveram o sistema de representação proporcional para deputados federais e estaduais, e vereadores.

Um dos itens mais “quentes” debatido foi o da fórmula para determinar as bancadas estaduais na Câmara Baixa, como também foi na Constituinte de Filadélfia em 1789. Tradicionalmente, no Congresso Nacional, os Estados tinham uma representação igual no Senado (três cada até 1937, e dois cada em 1946), e as cadeiras na Câmara Baixa foram distribuídas numa proporção direta à população de cada Estado. Na República Velha este sistema representativo facilitou a dominação da política do “café-com-leite” dos dois Estados mais populosos, Minas Gerais e São Paulo. A Constituinte de 1946 optou por um sistema desigual de representação que favorecia os Estados menores e menos desenvolvidos (que comandavam uma maioria dentro do PSD), com faixas regressivas de população e uma representação mínima de sete deputados⁷. Assim, o pequeno Estado nordestino de Sergipe, com uma população de 644.361 em 1950, elegia sete deputados (um por cada 92.052 habitantes), enquanto o Estado de São Paulo, mais populoso e desenvolvido, com uma população de 9.134.423, elegia apenas 40 deputados (um por cada 228.361 habitantes). Se o conceito de *one-man-one-vote* tivesse sido aplicado e as 304 cadeiras eleitas em 1950 fossem distribuídas em proporção à população de cada Estado, a bancada sergipana teria sido reduzida a quatro e a paulista aumentada para 54 (Quadro 3.1).

Após as eleições de 1947, que elegeram os governadores e as assembleias estaduais, 12 deputados federais adicionais, um terceiro senador em cada Estado, e ainda prefeitos e vereadores municipais, várias mudanças foram feitas no sistema eleitoral antes do pleito de 1950. Nas eleições para a Câmara de Vereadores no Distrito Federal (cidade do Rio de Janeiro), o PCB (Partido Comunista Brasileiro) conseguiu uma maioria simples, mas, através do artifício das sobras acumulando a maioria (que havia ajudado o PSD em 1945), acabou com uma maioria absoluta. Embora o PCB fosse para a clandestinidade em janeiro de 1948, o governo não queria repetir esta experiência, e o sistema de representação proporcional foi alterado para o método de Hondt com a distribuição proporcional das sobras entre todos os partidos que tivessem alcançado o quociente eleitoral.

Este fator, junto com um mínimo de 5% para a sobrevivência dos partidos pequenos (nunca aplicado com vigor), facilitou a pluralização do sistema partidário de sete em 1946 para 13 em 1964, enquanto o PSD foi reduzido da sua posição majoritária de 52% em 1947 para 29% em 1963. A ida do PCB para a clandestinidade de uma certa maneira beneficiou o PTB (que havia perdido a batalha para controlar as eleições sindicais em 1946-47 para os comunistas), e a representação trabalhista subiu de 7% em 1946 para 28% em 1963.

Os candidatos foram proibidos de concorrer em mais de um Estado, mas candidaturas simultâneas para deputado, senador e/ou governador no mesmo Estado ainda eram permitidas. A partir de 1950, metade dos então 20 Estados adotou um

QUADRO 3.1 – A Crônica das Desigualdades Regionais na Câmara dos Deputados, Distribuição de Cadeiras (Vagas) versus a População, por Região/Estado, 1918-1983 (em %)

Regiões/ Estados	1918		1935		1951		1971		1983	
	Vagas	Popu- lação ^a	Vagas ^b	Popu- lação ^c	Vagas	Popu- lação ^d	Vagas ^e	Popu- lação ^f	Vagas ^g	Popu- lação ^h
Norte	5,2	4,4	6,1	3,5	6,9	3,6	5,8	3,9	9,8	5,0
Nordeste	37,3	36,8	36,9	35,0	36,2	34,6	29,0	30,4	31,1	29,6
Rio + ex-DF	12,7	8,9	12,6	8,8	11,2	9,0	12,3	9,7	9,6	9,6
Minas Gerais	17,4	19,3	17,3	16,4	12,5	15,0	11,3	12,4	11,3	11,4
São Paulo	10,4	15,0	10,3	17,4	13,1	17,6	13,9	19,2	12,5	21,2
Sul	13,2	13,1	13,1	15,8	15,5	16,9	22,2	19,5	19,0	17,8
Centro-Oeste	3,8	2,5	3,7	3,1	4,6	3,3	5,5	4,9	6,7	5,4
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (N) ⁱ	(212)	(30.543)	(214)	(41.235)	(304)	(51.945)	(310)	(92.601)	(479)	(117.897)

a – Baseado no Censo de 1920; exclui territórios.

b – Exclui a representação funcional.

c – Baseado no Censo de 1940; inclui Acre.

d – Baseado no Censo de 1950; inclui territórios.

e – Distribuição proporcional ao eleitorado.

f – Baseado no Censo de 1970; exclui Brasília.

g – Distribuição proporcional à população.

h – Baseado no Censo de 1980; exclui Brasília.

i – População em milhares (000).

Fontes: Compilado dos dados do IBGE e do TSE.

mandato de cinco anos para o cargo de governador (coincidente com o do presidente da República), e a outra metade um mandato de quatro anos (coincidente com as eleições legislativas). Em todos os Estados, os cargos legislativos municipais foram de quatro anos. Por isso, em termos de uma “estrutura de oportunidade política”, certas diferenças convenientes/inconvenientes eram encontradas. Sucessivos mandatos de governador e presidente foram proibidos, e as exigências legais para determinar o domicílio eleitoral para eleitores e candidatos eram definidas (e vigoradas) pelos tribunais eleitorais. Pelas normas da desincompatibilização um governador que queria candidatar-se a um cargo legislativo (deputado ou senador) teria que renunciar a seu cargo executivo seis meses antes do pleito, e por isto alguns concorriam a cargos legislativos em outros Estados enquanto completavam seus mandatos como governador.

Em 1950, o governador de São Paulo, Adhemar de Barros, tentou candidatar-se a senador pelo então Distrito Federal, mas foi impedido pelos tribunais eleitorais. Em 1958, outro governador paulista, Jânio Quadros, foi eleito deputado federal pelo PTB no Paraná sem precisar renunciar a seu mandato, e assim ajudou a eleger seu sucessor, Carvalho Pinto. O governador gaúcho, Leonel Brizola, conseguiu a mesma façanha em 1962 quando se elegeu deputado federal pelo recém-criado Estado da Guanabara, mas, embora desempenhasse seu mandato de governador no Rio Grande do Sul até o fim, não conseguiu eleger seu sucessor. O governador do Amazonas, Gilberto Mestrinho, passou para o Território de Roraima como deputado federal também em 1962.

As modificações de 1950 também tornaram o voto obrigatório até a idade de 70 anos, e mantiveram a exclusão dos analfabetos e o voto direto e secreto. O principal partido anti-Vargas, a UDN (União Democrática Nacional), tentou impedir a reeleição de Getúlio em 1950 (e também a do seu suposto herdeiro, Juscelino Kubitschek, em 1955) nos tribunais, reclamando a falta de uma maioria absoluta, porém o STF interpretou o uso não-qualificado do termo “maioria” na Carta de 1946 como sendo “o candidato que recebeu o maior número de votos”. A UDN teve mais sucesso na aprovação pelo Congresso da cédula única (no lugar das cédulas individuais impressas por cada candidato) e da imposição de normas mais rígidas com relação ao alistamento de eleitores e à transferência dos seus domicílios eleitorais.

Os efeitos combinados da super-representação dos Estados menores e menos desenvolvidos (e politicamente mais conservadores) e a não-coincidência das eleições legislativas e presidenciais distanciaram cada vez mais os poderes Executivo e Legislativo; aquele eleito pelo voto nacional, direto e popular, concentrado na região mais populosa e moderna, o Centro-Sul; enquanto este Poder representava as regiões mais atrasadas, oligárquicas e conservadoras, o Norte e Nordeste. No início dos anos sessenta, a conseqüência foi um virtual impasse institucional entre o presidente Jânio Quadros, que tomou posse em janeiro de 1961, e um Congresso eleito em novembro de 1958. Este impasse também prejudicou seu sucessor, João Goulart (1961-1964)⁸.

Uma outra conseqüência da representação proporcional freqüentemente citada como uma das causas da instabilidade no sistema político brasileiro e, em particular,

no funcionamento do Congresso Nacional foi a substituição temporária dos deputados e senadores titulares por seus suplentes. Por outro lado, o sistema partidário foi severamente comprometido pela legislação eleitoral que permitia coligações e alianças eleitorais, ao ponto de em 1962 uns 47% dos 409 deputados federais foram assim eleitos⁹.

O ex-ministro e analista político, Victor Nunes Leal, resume bem a experiência deste período:

“Nesse reformar incansável, anulamos e refizemos alistamentos; alteramos diversas vezes o mecanismo da qualificação, a composição das mesas eleitorais e das juntas apuradoras; incluímos a magistratura e a polícia no processo eleitoral e as excluímos; tivemos a eleição indireta e a eleição direta, o voto devassável e o sigilo do voto; ampliamos e restringimos as circunscrições eleitorais, desde o distrito correspondente a uma província ou Estado até o de deputado único; experimentamos o escrutínio de lista, o voto uninominal, a lista incompleta, o voto cumulativo e até a representação proporcional; e o mais curioso é que na República chegamos a repetir experiências mal-sucedidas no Império¹⁰.”

O período pós-1964

Como acabamos de ver, o Brasil chegou ao ponto crítico da revolução militar de 1964 com uma “bagagem” histórica considerável no campo da “engenharia” política/eleitoral; mas foi daí em diante que a “imaginação criadora” desta ciência aplicada teve seus dias de maiores glórias, bem como surpresas desagradáveis. Estas modificações cada vez mais frequentes foram elaboradas por “técnicos” com pouco ou nenhuma experiência política/eleitoral. Tais exercícios muitas vezes produziram consequências inesperadas, frequentemente o oposto do desejado, e por isso exigindo outros casuísmos seguintes, numa seqüência sem fim de “correções de rumo”.

Cirurgia inicial, 1964-1968

Nos primeiros dias após o golpe militar de 31 de março de 1964, deu-se um debate intenso dentro do Alto Comando sobre qual a melhor estratégia para “sanar” o sistema político. A primeira decisão foi de “não devolver” o poder ao grupo político civil rival do governo Goulart que apoiou o golpe, como fizeram as Forças Armadas em 1945, 1954, 1955 e 1961. Esta decisão visou à permanência dos militares no poder durante um curto período, enquanto se processavam algumas “cirurgias” nos sistemas econômico e político.

A segunda decisão foi mais difícil por visar à profundidade das cirurgias a serem praticadas no sistema político/eleitoral, enquanto já existia um consenso mais geral quanto à estratégia econômica. A facção militar de linha dura e nacionalista pregava uma cirurgia mais profunda e duradoura no sistema político, nos moldes dos seus colegas tenentistas dos anos vinte e trinta. Este grupo pensava que o poder não de-

veria ser devolvido à classe política a médio prazo por não ter condições de governar, pois precisava de muitos expurgos e de uma reforma total do sistema político/eleitoral. A facção mais moderada e internacionalista (liderada pelo presidente Castelo Branco) prevaleceu com a opção de fazer umas cirurgias ligeiras (ou plásticas) que seriam suficientes para reorientar o sistema ao ponto de devolver o poder aos civis em 1966, após as eleições de 1965.

O Primeiro Ato Institucional (AI-1), que legitimou as Forças Armadas como o supremo poder político da nação, limitou o período de cassações em dois meses, e muitos legisladores, ex-ministros, funcionários públicos e militares perderam seus cargos e/ou direitos políticos. Estes não podiam exercer funções públicas (nem o magistério) ou votar por dez anos¹¹.

Normas rigorosas para a inelegibilidade de candidatos foram decretadas: parentesco consanguíneo até o quarto grau com ocupantes de cargos executivos, corrupção econômica ou política, entre outras. Os candidatos foram obrigados a apresentar certidões negativas policiais e do imposto de renda, bem como uma declaração completa dos seus bens.

O expurgo inicial não facilitou as relações entre o governo Castelo Branco e o Congresso, porque no sistema de representação proporcional em vigor os suplentes assumiram imediatamente as vagas dos deputados cassados, e muitos daqueles eram mais vocíferos do que os titulares.

Porque a Revolução de 1964 supostamente foi feita para “preservar a democracia”, o novo governo se empenhou para manter as aparências de uma democracia representativa. O novo presidente e seu vice foram devidamente “eleitos” pelo Congresso Nacional, e, embora este fosse privado de algumas das suas prerrogativas institucionais e legislativas, continuou aberto e funcionando, e as eleições foram realizadas nos prazos previstos.

No início de 1965, o governo se convenceu de que o cumprimento do cronograma eleitoral era impossível e remarcou a próxima eleição presidencial para 1966, e assim alienou boa parte dos líderes civis da Revolução que eram candidatos em potencial.

Apesar de um ambiente muito negativo, em parte criado pela recessão econômica deflacionária, o governo manteve seu compromisso de realizar as eleições diretas para governadores em 11 Estados em outubro de 1965. Sem nenhum outro cargo estadual ou municipal em disputa que pudesse ajudar a mobilizar o eleitorado, o pleito se tornou um teste direto para o governo militar. A aliança PSD/PTB que apoiava João Goulart foi duramente atingida, a nível federal, em 1964, mas, nos Estados, boa parte das máquinas do PSD ainda operava, que com um discurso antigoverno ajudou o PSD a vencer em cinco Estados *versus* quatro para a UDN¹². Candidatos selecionados pessoalmente pelo ex-presidente Juscelino Kubitschek (candidato do PSD a presidente em 1965, mas cassado em 1964) foram eleitos nos Estados críticos de Minas Gerais e Guanabara, o que precipitou uma reação violenta das Forças Armadas quando o ex-presidente voltou do exílio para saborear esta “vitória”. A não-coincidência das eleições nos outros 11 Estados salvou o governo de uma “derrota” maior ainda.

O efeito mais imediato foi a perda do controle político do governo para as Forças Armadas, e, para evitar um golpe, o presidente se viu forçado a decretar o AI-2 e em seguida o AI-3, que extinguiu o sistema pluripartidário, estabeleceu eleições indiretas para os cargos de presidente da República e governador (pelo Congresso Nacional e as respectivas assembleias estaduais) e reabriu uma segunda fase de cassações. Mais importante ainda, o governo perdeu controle do processo sucessório, quando o ministro do Exército se firmou como candidato de maior consenso dentro das Forças Armadas.

Esta obra de engenharia política “entregando alguns anéis para salvar os dedos” criou mais problemas que exigiam “ajustamentos” adicionais.

Em primeiro lugar, as eleições indiretas para governador em 12 Estados, programadas para outubro de 1966, começaram a estimular candidaturas “naturais” – os comandantes militares nestes Estados. Por isso, as leis de inelegibilidade tiveram que ser modificadas para impedir estas ambições.

Em segundo lugar, a legislação que regia a organização do novo sistema partidário ditava que partidos “provisórios” seriam organizados “de cima para baixo” pela adesão de pelo menos 120 deputados federais e 20 senadores, entre totais de 409 e 66, respectivamente. Embora teoricamente três novas agremiações pudessem ser organizadas, na prática se tornou tão difícil a adesão de 20 senadores para constituir o novo partido oposicionista, MDB (Movimento Democrático Brasileiro), que dois senadores já comprometidos com a Arena (Aliança Renovadora Nacional) foram “persuadidos” por líderes do governo a se alistarem temporariamente no MDB. Assim, criou-se o sistema bipartidário que duraria até o final de 1979, numa coexistência incongruente com a continuação do sistema eleitoral proporcional¹³.

A combinação da eleição indireta dos governadores com o novo sistema bipartidário produziu um outro problema inesperado. Nos Estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, os realinhamentos partidários deram maiorias ao MDB nas assembleias legislativas, que funcionariam como “Colégios Eleitorais” no pleito indireto. Estes dois Estados eram considerados de vital importância para a segurança nacional pelas Forças Armadas, ao ponto de o presidente Castelo Branco ser forçado a cassar um número suficiente de deputados do MDB para “criar” maiorias para a Arena¹⁴. Entretanto, no Rio Grande do Sul, esta ação extremada alienou deputados do ex-PDC dentro da Arena (entre estes o jovem deputado Nelson Marchezan) que se abstiveram da eleição apertada, quase permitindo a eleição do candidato do MDB.

Para acomodar as facções dos ex-partidos dentro do novo partido governista (Arena), o artifício da sublegenda foi introduzido para cargos majoritários (senador e prefeito), funcionando como as *sublemas* no Uruguai. Assim, cada partido poderia lançar até três candidatos para engrossar a sua lista e “somar forças” na eleição. O partido acumulando mais votos vencia o pleito, e o candidato mais votado desta legenda vencedora se elegia. Em alguns casos, o indivíduo mais votado entre seis candidatos não se elegia.

Apesar desta acumulação de casuísmos, o governo decidiu fechar o Congresso Nacional durante um breve período antes das eleições de 15 de novembro de 1966, cassar alguns deputados que pleiteavam a reeleição, e logo em dezembro rea-

bri-lo em sessão extraordinária da legislatura finda para aprovar a toque de caixa a nova Constituição de 1967, supostamente bastante liberal para refrear o sucessor do presidente Castelo Branco, que tomou posse em 15 de março de 1967.

Esta acumulação de quase três anos de “engenharia política” conseguiu aumentar as maiorias governistas de 260 para 276 na Câmara dos Deputados e de 44 a 47 no Senado – confortáveis margens além do *quorum* de dois terços.

Aprofundamento da ditadura, 1968-1974

No início, o novo governo Costa e Silva procurou “humanizar” a Revolução e manteve relações razoáveis com um Congresso mais dócil, pois pela nova Constituição o novo presidente havia perdido o poder de cassar mandatos, se encontrando numa situação similar à do presidente Getúlio Vargas a partir de 1934. Porém, em 1968, o Congresso se tornou cada vez mais recalcitrante (como em 1936-1937), e o governo sofreu a derrota de alguns projetos. Alegando que o deputado Márcio Moreira Alves (MDB-GB) havia ofendido moralmente as Forças Armadas num discurso inflamado por ocasião da data nacional de 7 de setembro, o governo solicitou a suspensão da sua imunidade parlamentar (por seus pares na Câmara), para que pudesse ser julgado pela justiça.

A liderança da Arena avaliou mal os sentimentos dos seus liderados na Câmara, e a iniciativa foi derrotada maciçamente, inclusive com os votos de uns 90 deputados governistas. Neste ponto, a facção “linha dura” que pregava uma “cirurgia mais profunda” em 1964 teve a sua vez, e o governo decretou o AI-5, que fechou o Congresso por 16 meses, deu ao presidente poderes arbitrários e ditatoriais absolutos sobre a vida nacional, e iniciou uma terceira onda de cassações (94 deputados federais e quatro senadores). Poderes excepcionais estes que vigoraram por 10 anos até janeiro de 1979.

Em agosto de 1969, o presidente Costa e Silva sofreu uma “trombose”, e seu vice-presidente civil, Pedro Aleixo (ex-UDN/MG), foi impedido de assumir a Presidência por uma junta militar que reinou até outubro, quando o Congresso foi convocado para referendar a “eleição” do general Médici para um mandato novo.

Com a reabertura do Congresso em abril de 1970 e as maiorias maciças da Arena (por causa das cassações de 1968/69), os engenheiros políticos do novo regime Médici¹⁵ procederam a modificações no sistema eleitoral que aparentemente beneficiariam o governo; porém, mais tarde, se voltariam contra os feiticeiros para abalar a estabilidade do regime.

A primeira medida consertou parcialmente as desigualdades na representação dos Estados impostas pela Carta de 1946, usando como base para calcular as bancadas estaduais o eleitorado de cada unidade ao invés da sua população; e ainda reduziu drasticamente a Câmara dos Deputados de 409 para 310. Proporcional às suas populações, os Estados menos desenvolvidos do Norte e Nordeste tinham eleitorados menores por causa dos seus índices maiores de analfabetismo e mortalidade, e correntes migratórias rumo ao Centro-Sul, como demonstra o Quadro 3.2.

QUADRO 3.2 – Efeitos Diferenciais das Mudanças no Cálculo da Representação dos Estados na Câmara dos Deputados, 1967 *versus* 1971

Estados	1967	1971	Perda
Alagoas (Nordeste)	09	05	44%
Pernambuco (Nordeste)	24	15	38%
Minas Gerais (Centro)	48	35	27%
Rio Grande do Sul (Sul)	29	26	10%
Paraná (Sul)	25	23	08%
BRASIL	409	310	24%

Porém, os conceitos de uma “bancada mínima” para os Estados pequenos e de “faixas regressivas” para os maiores foram mantidos, que na prática “achataram” as bancadas destes (Quadro 3.1).

A segunda medida ditou um “mandato tampão” de dois anos para prefeitos e vereadores eleitos em 1970 para defasar estes pleitos (1972, 1976 e 1980) das eleições para os legislativos estaduais e nacional (1974, 1978 e 1982). O efeito desejado foi de tentar separar a política local da nacional nestas eleições.

A terceira medida foi a introdução do “voto vinculado” (que se tornou completo, “de cabo a rabo” em 1982), obrigando o eleitor a escolher candidatos para deputado estadual e federal do mesmo partido para não invalidar seu voto. Aqui, o efeito desejado foi de impedir acordos políticos ou “dobradinhas” entre candidatos a deputado federal/estadual de partidos diferentes (mas talvez do mesmo ex-partido), considerados “imorais” pelos engenheiros eleitorais no pleito de 1966, e também para tentar fortalecer a organização e fidelidade partidária nos Estados.

Finalmente, na tentativa de sufocar a “vocaçao oposicionista” nas cidades maiores (observada ainda no século dezenove), os prefeitos das capitais estaduais e de outras cidades designadas “áreas de segurança nacional” passaram a ser nomeados pelos governadores com a tutela de Brasília. Por sua vez, estes governadores também eram escolhidos a dedo pelo governo federal e referendados pelas respectivas assembleias legislativas.

Os resultados do pleito de 1970 deram maiorias incômodas para a Arena (72% na Câmara e 89% no Senado), a ponto de o MDB começar a pensar na sua “autodissolução”, enquanto analistas políticos previam a “mexicanização” do sistema partidário brasileiro.

Liberalização inicial ou “decompressão”, 1974-1978

Percebendo a rápida erosão da legitimidade do regime, devido a um desempenho econômico pior e a um período de repressão política após o AI-5, o novo governo

do general Ernesto Geisel (participante ativo no governo Castelo Branco) ensaiou uma estratégia cautelosa e calculada de liberalização política, preconizada por seu estrategista-mestre, general Golbery do Couto e Silva, ministro chefe da Casa Civil. Pensou-se que esta decompressão "lenta, gradual e segura" daria maior equilíbrio ao sistema bipartidário e no máximo o MDB recuperaria a sua posição de 1966, pois a realização de eleições mais livres num clima menos repressivo daria maior legitimidade ao novo governo.

As medidas "liberalizantes" adotadas incluíam: manutenção do eleitorado como base para calcular a representação estadual, aumento da Câmara de 310 para 364 cadeiras, acesso amplo de todos os candidatos à nova rede integrada de TV da Embratel a nível estadual, proibição da sublegenda, e um ambiente político mais livre para se desenvolver as campanhas.

Os resultados foram surpreendentes: o MDB elegeu 16 senadores entre as 22 vagas em disputa com 60% do voto popular, e, ao mesmo tempo, aumentou a sua bancada na Câmara para 44% e elegeu maiorias em seis assembleias estaduais.

Estas tendências se confirmaram para as cidades maiores com as eleições municipais de 1976, embora os candidatos não tivessem o mesmo acesso livre à TV como em 1974, por causa das restrições da "Lei Falcão", e se tornou óbvia para os estrategistas do governo a necessidade de mais "engenharias" ainda para impedir uma "avalanche" oposicionista em 1978. Em primeiro lugar, vários dos casuísmos do próprio governo facilitaram a "vitória" da oposição em 1974, e outros surtiriam os mesmos efeitos em 1978.

Pela legislação em vigor, as maiorias do MDB em seis assembleias legislativas elegeriam os novos governadores por via indireta em 1978; um resultado inaceitável no caso dos Estados estratégicos de São Paulo e Rio Grande do Sul (*déjà vu* 1966). No pleito de 1978, dois terços do Senado seriam renovados (44 vagas, duas em cada Estado), sendo que a salvação do governo em 1974 foi a renovação de somente um terço (22 vagas). Se o MDB repetisse seu desempenho de 1974 em 1978, a oposição alcançaria uma maioria de dois terços no Senado (podendo derrubar vetos presidenciais) e uma maioria absoluta na Câmara – um prognóstico alarmante e inaceitável para o governo.

Tendo avançado alguns passos no trilho da liberalização na fase 1974/1976, o governo em 1977 decidiu andar um passo para trás, na esperança de que com novos casuísmos sairia fortalecido das eleições de 1978, o suficiente para que o novo governo em 1979 pudesse avançar mais ainda – pois a perspectiva de que uma vitória oposicionista pudesse provocar um retrocesso generalizado (como em 1968) assombrava os estrategistas palacianos.

Para executar esta alternativa estratégica, os engenheiros políticos foram novamente convocados para modificar o sistema eleitoral a fim de garantir maiorias para a Arena no Congresso e a eleição de governadores pela Arena nos Estados tidos como importantes para a segurança nacional.

Usando seus poderes arbitrários do AI-5, o presidente Geisel colocou o Congresso em recesso na primeira quinzena de abril de 1977, e decretou um "Pacote" de mudanças constitucionais.

Primeiro, a eleição indireta dos governadores foi mantida para 1978, mas por um “Colégio Eleitoral” em cada Estado que abria uma representação dos municípios além daquela dos deputados estaduais. Sendo que a Arena controlava a vasta maioria dos governos municipais, esta fórmula esvaziava as maiorias do MDB nas assembleias, com exceção do Rio de Janeiro¹⁶, onde a oposição controlava a maioria dos governos municipais.

Segundo, o dilema da eleição de duas vagas para o Senado foi resolvido por tornar uma delas indireta (senador “biônico” a ser eleito pelo mesmo “Colégio Eleitoral” dos governadores). Para a outra vaga de eleição direta, ressuscitou-se a sublegenda, para facultar à Arena somar melhor as suas facções internas.

Terceiro, o cálculo da representação dos Estados na Câmara voltou a ser baseado na população destes (ao invés dos seus eleitorados, como em 1970 e 1974). Assim, aumentou-se a Câmara para 420 deputados e as bancadas do Nordeste e Norte, supostamente redutos fortes da Arena.

Quarto, reduziu o *quorum* constitucional de dois terços à maioria simples, pois assim o MDB não podia mais impedir emendas à Constituição. A consequência mais imediata deste casuísmo foi a aprovação do divórcio no segundo semestre de 1977.

Finalmente, a “Lei Falcão” de 1976, proibindo o acesso livre aos candidatos à TV, foi mantida.

O Quadro 3.3 tenta avaliar os efeitos deste “Pacote de Abril” sobre as eleições de 1978, comparando os resultados com a hipótese de a legislação de 1974 ter ficado em vigor¹⁷.

Com relação à Câmara Baixa, o “Pacote de Abril” aumentou o número de cadeiras de 364 para 420, enquanto o aumento “vegetativo” previsto pela legislação de 1974 teria fixado esta cifra em 411. Obviamente, os engenheiros políticos não estudaram estas distribuições regionais cuidadosamente, pois, enquanto o “Pacote” dava 106 cadeiras ao Nordeste, a aplicação da legislação de 1974 teria dado 111 cadeiras. Por outro lado, Minas Gerais e a região Centro-Oeste foram beneficiados com seis cadeiras a mais do que teriam recebido pela legislação anterior. Na aplicação hipotética desta legislação às cifras eleitorais de 1978 em comparação com os resultados concretos deste pleito (pelo “Pacote”), descobrimos que estes casuísmos beneficiaram a Arena com apenas “quatro” cadeiras “a mais” (0,2%) – e elegeram “três” deputados “a menos” na região nordestina.

A aplicação desta análise ao Senado Federal foi mais complicada, porque a aplicação pura e simples da legislação anterior era impossível, sendo que em 1974 se elegeu um senador por Estado “sem” a sublegenda, e em 1978 (duas vagas) usou-se este artifício para a vaga direta, e ainda a segunda vaga foi por via indireta. Como, então, extrapolar os resultados de uma vaga por eleição direta (com a sublegenda), à hipótese de duas vagas diretas sem a sublegenda?

Nos Estados onde o candidato vencedor acumulou mais de 60% do voto, presumiu-se que seu partido teria preenchido as duas vagas. Nos Estados onde a disputa foi mais equilibrada, considerou-se a hipótese alternativa da divisão das duas vagas entre os dois partidos. Por isso, as extrapolações para o Senado no Quadro

QUADRO 3.3 – Efeitos do “Pacote de Abril” sobre as Eleições de 15 de Novembro de 1978 versus a Hipótese da Manutenção da Legislação de 1974 em Vigor: Câmara dos Deputados e Senado, por Região/Estado

Regiões/ Estados	Câmara dos Deputados						Senado Federal					
	Pacote de Abril		Legislação 1974		Efeito sobre		Pacote de Abril		Legislação de 1974 ^b		Efeitos sobre	
	Arena	MDB	Arena	MDB	MDB	Arena	Arena ^a	Arena	MDB	MDB	Arena	MDB
Norte	35	13	34	13	13	+1	13	2	10(11)	5(4)	+3(+2)	
Nordeste	74	32	77	34	34	-3	15	6	10(11)	11(10)	+5(+4)	
Rio + ex-DF ^d	11	35	10	29	29	+1	0	4	0	4	0	
Minas Gerais	28	19	23	17	17	+5	1	2	1	2	0	
São Paulo	18	37	16	34	34	+2	1	2	0	3	+1	
Sul	47	43	49	46	46	-2	5	7	3(4)	9(8)	+2(+1)	
Centro-Oeste ^e	18	10	18	11	11	0	7	2	3(4)	3(2)	+4(+3)	
BRASIL	231	189	227	184	184	+4	42	25	27(31)	37(33)	+15(+11)	
Total de Vagas	420		411				67		64			
% da Arena	55,0%		55,2%				62,7%		42,2%(48,4%) ^f			

a – Nº de cadeiras ganhas pelo “Pacote de Abril”.

b – Cifras em parênteses são para a hipótese mais favorável à Arena.

c – Nº de cadeiras ganhas pelo “Pacote de Abril”; hipótese mais favorável entre parênteses.

d – A fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro em 1975 foi anterior ao “Pacote de Abril”; assim, sobtraram quatro cadeiras no Senado em 1978 que foram incluídas nas duas hipóteses.

e – A divisão do antigo Estado de Mato Grosso em dois novos Estados criou três novas cadeiras no Senado depois do “Pacote de Abril”; assim, estas não foram incluídas nas duas hipóteses baseadas na legislação em vigor em 1974.

f – As hipóteses mais (e menos) favoráveis à Arena.

Fonte: Compilado de Fleischer (1980), *op. cit.*

3.3 projetam as hipóteses menos e mais favoráveis à Arena (esta última alternativa entre parênteses).

Com o “Pacote de Abril”, a Arena ganhou 16 das 24 vagas diretas no Senado¹⁸ e 20 das 21 vagas indiretas, que somadas às seis vagas em 22 ganhas em 1974 produziram uma maioria arenista de 42-25. No entanto, nossas extrapolações mostraram que entre 11 e 15 das vagas ganhas pela Arena em 1978 ficaram por conta exclusiva do “Pacote”. Assim, se a legislação de 1974 fosse mantida em vigor, o MDB provavelmente teria alcançado maiorias no Senado na faixa de 37-27 até 33-31¹⁹.

Concluimos que, até certo ponto, o “Pacote de Abril” foi um exercício de *over-kill*, sendo que não surtiu nenhum impacto sobre os resultados para a Câmara dos Deputados, mas aparentemente conseguiu segurar uma maioria para a Arena no Senado e a eleição dos seus governadores em Estados-chave. Porém, a criação de um ou dois novos Estados²⁰ teria evitado o uso do artifício do senador “biônico”, e a ressuscitação da sublegenda teria sido suficiente. Em todos os casos, a constituição dos “Colégios Eleitorais” nos Estados foi necessária para evitar a eleição de governadores oposicionistas nos Estados estratégicos do Rio Grande do Sul e São Paulo. Contudo, os engenheiros políticos não dispunham destas extrapolações e análises *ex-post-facto* em abril de 1977, quando o espantinho de uma avalanche oposicionista parecia um perigo real.

Mais liberalização ou “abertura”, 1979-1984

Os principais estrategistas políticos do novo governo Figueiredo (ministro da Justiça, Petrônio Portela, e chefe da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva) elaboraram um “plano mestre” de “dividir para conquistar” para dispersar o MDB, fracionando a oposição em vários partidos, para abrir um leque maior de opções políticas para o governo poder avançar ainda mais a liberalização tutelada.

Embora o sistema bipartidário tenha sido imposto pelo governo em 1965/66 para reduzir a instabilidade política, supostamente causada pelo pluripartidarismo, e ao mesmo tempo estabelecer uma base sólida de apoio político para sucessivos governos militares no Congresso (até meados dos anos setenta), as eleições de 1974 e 1978 confirmaram o fato de que o sistema bipartidário havia transformado as eleições em “plebiscitos”, com as únicas opções do eleitor votar a favor ou contra o governo. Numa tentativa de sair desta “camisa-de-força”, o governo decidiu reconstituir um pluripartidarismo “moderado”, com quatro ou cinco partidos, através de uma “implosão” do MDB, que já mostrava sinais de faccionismo interno agudo (autênticos, neo-autênticos e moderados). Durante 1979, com uma série de medidas rápidas, o governo conseguiu arrancar as bandeiras mais importantes das mãos da oposição nesta segunda fase da liberalização política denominada “abertura”: uma anistia geral; a extinção do bipartidarismo; a eleição direta dos governadores em 1982; um programa de desburocratização e desestatização; tentativas de melhorar a política salarial; e uma certa complacência em relação à onda de greves que varreu o país²¹.

Embora uma pesquisa realizada entre parlamentares, em março de 1978²², mostrasse que 92% do MDB e 85% da Arena eram favoráveis ao retorno do pluripar-

tidarismo, tentativas sutis de "reformatar" o sistema partidário não tiveram sucesso até o final de 1979, quando o governo forçou as suas maiorias da Arena a votar a dissolução dos dois partidos, para que a reorganização pudesse começar de uma "tábua rasa" em 1980.

Além dos dois partidos "herdeiros" da Arena (PDS) e do MDB (PMDB), a estratégia Portela-Golbery visava à formação de um novo partido de centro entre os moderados do MDB e os dissidentes da Arena, que funcionaria como um partido "auxiliar" ao governo a nível federal, mas a nível estadual seria um forte concorrente oposicionista nas eleições de 1982. Previa-se também a ressurreição do antigo PTB, e talvez a organização de um partido obreiro com base num sindicalismo mais independente que emergia na região Centro-Sul. Mas, um número maior de dissidentes da ex-Arena (mais do que o governo esperava) alistou-se no novo Partido Popular (PP) centrista. A antiga Arena nunca conseguiu acomodar as rivalidades e tensões entre as facções oriundas do antigo pluripartidarismo (pré-1965), principalmente as do ex-PSD e da ex-UDN, e a escolha de candidatos governistas aos cargos de senador e governador em 1974 e 1978 havia exacerbado estes conflitos.

No início de janeiro de 1980, constatou-se que o PP conseguiria a adesão de uns 90 deputados federais, assim colocando o novo partido governista (PDS) em situação de maioria simples na Câmara. A morte inoportuna (ou oportuna, conforme seu ponto de vista) do ministro Portela resolveu este problema; quando o general Golbery indicou um destes dissidentes do ex-PSD mineiro para assumir a pasta da Justiça, conseguiu reduzir o número de adeptos do PP em formação²³.

Quando o Congresso reabriu seus trabalhos em março de 1980, o PDS havia alcançado maiorias absolutas de 14 cadeiras na Câmara e três no Senado, como se vê no Quadro 3.4. Embora a ex-Arena houvesse perdido 30 deputados neste realinhamento inicial, o novo PDS recebeu 24 adeptos do ex-MDB; ou uma perda líquida de apenas seis²⁴. A implosão do ex-MDB obteve pleno êxito, sendo que perdeu metade dos seus 189 deputados eleitos em 1978, e o PP, PDT e PT organizaram bancadas de 68, 23 e 5 deputados, respectivamente.

Ao longo de 1980, houve mais fragmentação das correntes oposicionistas com a cisão brizolista no PTB e a criação do PDT em maio. Filiado ao Internacional Socialista de Willy Brandt, a ideologia do sindicalismo democrático do PDT não conseguiu evitar a saída de 12 dos seus 22 adeptos iniciais, que se reincorporaram ao PMDB.

Durante 1981, o PDS sofreu uma erosão gradual, especialmente entre elementos da ex-Arena, chegando à cifra de maioria absoluta mínima de 211 deputados, enquanto o MDB crescia.

A estratégia golberiana para as próximas eleições era o PDS estabelecer alianças eleitorais com o PP, PDT ou PTB em certos Estados, e em outros aguardar a divisão do voto oposicionista que talvez deixasse o PDS vencer com uma maioria simples. Reforçado por programas econômicos e de obras públicas "populistas" em 1982, este plano esperava atenuar a maré oposicionista, deixando o governo numa posição razoável com diversas alternativas para negociações políticas na condução da fase final da "abertura" em 1983 e 1984.

QUADRO 3.4 – Realinhamento do Quadro Partidário no Congresso Nacional, 1980-1982: Origens Bipartidárias dos Parlamentares

Afiliações Partidárias Atuais	Câmara dos Deputados ¹			Senado Federal ¹		
	Arena	MDB	Total	Arena	MDB	Total
Março, 1980						
PDS	201	24	225	36	1	37
PMDB	3	91	94	1	16	17
PP	25	43	68	4	3	7
PTB ²	1	22	23	0	1	1
PT	0	5	5	0	1	1
Indecisos	1	4	5	1	3	4
Março, 1981						
PDS	191	21	212	34	2	36
PMDB	5	108	113	1	19	20
PP	26	40	66	7	3	10
PDT	0	10	10	0	0	0
PTB	3	2	5	0	0	0
PT	0	6	6	0	0	0
Indecisos	6	2	8	0	1	1
Dezembro, 1981						
PDS	192	22	214	35	2	37
PMDB	10	111	121	1	19	20
PP	26	41	67	6	4	10
PDT	0	9	9	0	0	0
PTB	3	1	4	0	0	0
PT	0	5	5	0	0	0
Agosto, 1982						
PDS	196	28	224	35	1	36
PMDB ³	32	136	168	7	20	27
PTB	3	11	14	0	2	2
PDT	0	9	9	0	1	1
PT	0	5	5	0	1	1
TOTAL	231	189	420	42	25	67

1 – As cifras para a Arena e o MDB são de 01.02.79, antes de qualquer realinhamento. Incluem os resultados do pleito de 15.11.78.

2 – Antes da cisão PTB/PDT, em maio de 1980, entre as facções Ivete Vargas e Leonel Brizola.

3 – Após a fusão do PP com o PMDB que foi oficializada numa convenção nacional em fevereiro de 1982.

Porém, a demissão abrupta do general Golbery em agosto de 1981 marcou mudanças neste cenário. Durante a ausência do presidente Figueiredo (licença médica de 60 dias), a oposição, fortalecida com 10 votos do PDS, derrotou uma parte de um Pacote sem expressão que teria estendido a sublegenda às eleições diretas para governador em 1982. Após o retorno do presidente em novembro, as últimas pesquisas de opinião eleitoral do SNI demonstraram que, apesar da coincidência das eleições federais, estaduais e municipais em 1982²⁵, a cotação do PDS nos Estados caía a cada mês. Mais uma vez os engenheiros políticos foram convocados para “mudar as regras do jogo”.

O resultado foi o “Pacote de Novembro” (1981), que foi aprovado por decurso de prazo em janeiro de 1982²⁶. As modificações incluem o “voto vinculado” e a proibição de coligações eleitorais, mas curiosamente não adotaram a sublegenda para o cargo de governador²⁷. Os efeitos políticos mais imediatos ficaram por conta do PP, que se sentiu mais atingido pelo Pacote. Em retaliação (ou pelo instinto da sobrevivência), o PP decidiu reincorporar-se ao PMDB em fevereiro de 1982, medida que a subsequente campanha e eleição comprovaram ser correta estrategicamente. O “novo PMDB” se fortaleceu ao ponto da estratégia de “dividir para conquistar” perder sentido em todos os Estados menos São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, reduzindo a eleição a um “plebiscito bipartidário” no resto do país, como no período 1966-1979.

Obviamente, outras “correções de rumo” eram necessárias, mas o governo esperou até maio para desovar mais um “Pacote”, com seis mudanças casuísticas:

1 - abriu a possibilidade de “novas filiações partidárias”, que permitiu 10 deputados do ex-PP entrar no PDS e 10 do PMDB passar para o PTB (Quadro 3.4). Assim, a bancada do novo PP-PMDB na Câmara encolheu de 188 para 168 deputados, e praticamente restaurou uma maioria mais confortável ao PDS, nos níveis de 1980;

2 - manteve seu compromisso acertado com os três pequenos partidos no início de 1982, e adiou a aplicação dos “critérios” para a sobrevivência de partidos marginais até depois do pleito de 1986²⁸;

3 - ampliou a Câmara de 420 para 479, e fortaleceu ligeiramente as prerrogativas parlamentares;

4 - as eleições municipais foram novamente defasadas das demais com um outro mandato de seis anos, até 1988;

5 - preocupado com a possibilidade de perder a sua posição majoritária no Congresso e Colégio Eleitoral, o governo elevou o *quorum* constitucional novamente a dois terços (tinha sido rebaixado à maioria absoluta pelo “Pacote de Abril” em 1977), e adiou a reunião do Colégio Eleitoral presidencial de outubro de 1984 para janeiro de 1985, alterando a composição deste. A participação dos deputados federais e senadores (inclusive os “biônicos”) foi mantida, mas o número de delegados escolhidos por cada Assembléia Legislativa passou a ser seis por Estado, ao invés de ser um número proporcional à população de cada Estado, como era na eleição do presidente

Figueiredo em 1978. Estes “delegados” seriam escolhidos entre os deputados estaduais do partido majoritário em cada uma das 23 Assembléias Legislativas (138), totalizando um Colégio de 686 membros. Os engenheiros do momento pensaram que mesmo que o PDS perdesse a maioria na Câmara manteria uma maioria confortável no Senado (por causa dos “biônicos” eleitos em 1978), e venceria uma maioria dos pleitos estaduais – assim acumulando uma maioria no Colégio Eleitoral;

6 – num exercício de “engenharia futuroológica”, estabeleceu um sistema eleitoral “misto” distrital e proporcional para as eleições de 1986²⁹.

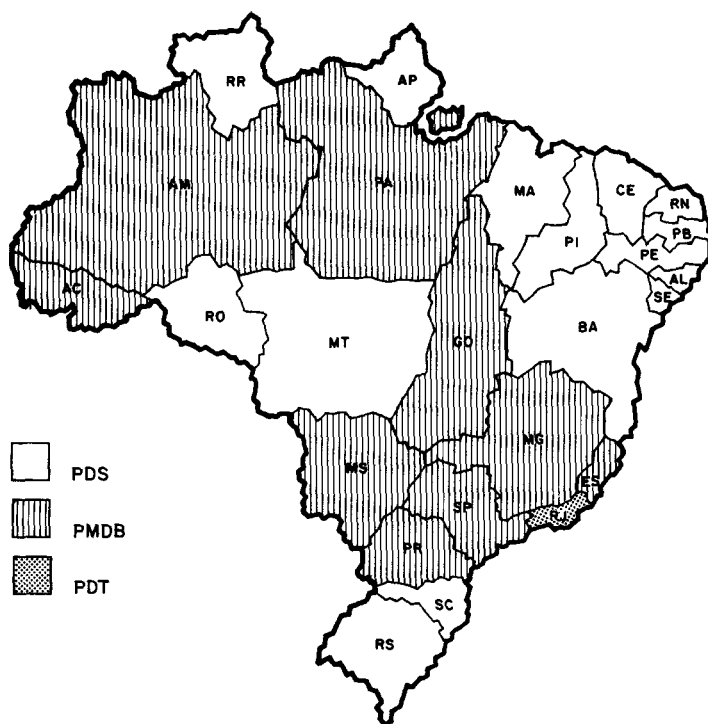
Finalmente, no dia 24 de junho, o PDS conseguiu mobilizar 222 deputados e 34 senadores para aprovar este “Pacote”, sem lançar mão ao artifício do decurso de prazo. Se isto não bastasse, o Congresso começou a estudar a confecção de uma cédula que diferenciava os partidos por cores, que foi o modelo “oficial” adotado pelo TSE (Tribunal Superior Eleitoral) para as eleições de novembro. Numa flagrante usurpação das prerrogativas dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Executivo impôs seu próprio modelo, que, além de proibir o voto de legenda³⁰, obrigou o eleitor a escrever os nomes e/ou números dos seus candidatos aos seis cargos em disputa numa cédula padronizada (papel branco/impressão em tinta preta). Supostamente estas exigências complicariam a tarefa do eleitor provocando grandes índices de cédulas inválidas entre a população menos escolarizada, assim favorecendo o partido do governo. Aproveitando as suas maiorias reconstituídas no Congresso, o PDS referendou este último casuísmo em agosto.

Juízo final – as eleições de 1982

Como foi o caso em 1974, a televisão novamente teve um papel importante em Estados-chave na região Centro-Sul, através de debates entre os candidatos antes da “Lei Falcão” entrar em vigor em 15 de setembro³¹. As organizações Gallup e Ibope aplicaram pesquisas de opinião pública mensalmente nos 10 Estados mais importantes, que desde maio começaram a “moldar” as preferências dos eleitores. Porém, somente nos Estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro os partidos pequenos conseguiram impor uma disputa realmente pluripartidária³².

As mudanças mais espetaculares nas preferências dos eleitores ocorreram no Rio de Janeiro. Em maio, as pesquisas apontaram uma disputa bipartidária com o PTB levando vantagem sobre o PMDB. Em agosto, Leonel Brizola, liderando a chapa do PDT, despontou na liderança, e o PTB e PMDB entraram em declínio. Finalmente, em setembro/outubro, o candidato do PDS, Wellington Moreira Franco, começou um arranque meteórico nas pesquisas, ameaçando a *pole position* do PDT³³.

Aparentemente, o voto vinculado foi de grande valia para o PDS nos pleitos bipartidários no Nordeste, onde a vitória foi total, como se vê na Figura 3.1. Porém, em outros Estados, o PMDB pulverizou o PDS a nível municipal por causa do efeito *coattails* “de cima para baixo”; exatamente o inverso do resultado projetado pelos “engenheiros políticos”.

FIGURA 3.1 – Projeção Regional dos Resultados das Eleições de Novembro de 1982

Fonte: Wesson & Fleischer, *Brazil in Transition*. New York: Praeger, 1983, p. 118.

Em São Paulo, a superioridade da organização partidária do MDB era evidente desde 1974. Outras vitórias do PMDB (Espírito Santo, Minas Gerais, Goiás, Paraná, Mato Grosso do Sul, Pará, Amazonas e Acre) foram debitadas a uma combinação de falhas do próprio PDS: faccionismo onde os dissidentes apoiaram o PMDB; a imposição de candidatos "estranhos" à política estadual pela cúpula em Brasília; e/ou a incompetência dos então governadores "biônicos". No Rio de Janeiro, Brizola conseguiu uma vitória apertada por uma margem de uns 178 mil votos³⁴. No Rio Grande do Sul (o único Estado onde a estratégia golberiana funcionou), o PDT conseguiu uns 20% dos votos e impediu a vitória do PMDB, deixando o PDS vencer por uma maioria simples (41%).

Embora o governo houvesse previsto vencer em 15 ou 16 Estados, após as apurações a oposição havia ganho 10 dos 22 Estados³⁵, como se vê no Quadro 3.5. Como o previsto, o PDS manteve uma maioria confortável no Senado, mas perdeu a sua maioria absoluta na Câmara por cinco votos. Com seus 81 delegados estaduais, o PDS constituiu uma maioria absoluta de 361 delegados no Colégio Eleitoral (margem de 17 votos) de 15 de janeiro de 1985.

QUADRO 3.5 – Resultados das Eleições de 15 de Novembro de 1982 e a Composição do Colégio Eleitoral de 15 de Janeiro de 1985, por Partido Político

		PDS	PMDB ^a	PDT	PTB	PT	TOTAL
	N ^{ob}	17.780	17.674	2.393	1.829	1.449	41.136
Votos							
	%	43,2	43,0	5,8	4,5	3,5	100,0
Governadores ^c		13	9	1	0	0	23
Senadores ^d		45	22	1	1	0	69(35) ^e
Deputados	N ^o	235	200	23	13	8	479(240) ^e
Federais	%	49,0	41,8	4,8	2,7	1,7	100,0
Delegados							
Colégio		81	51	6	0	0	138
Eleitoral ^f							
Composição							
Colégio		361	273	30	14	8	686(344) ^e
Eleitoral ^g							
Colégio Eleitoral, aplicação hipotética das normas de 1978							
Delegados ^h		90	89	16	0	0	195
Composição ⁱ		370	311	40	14	8	743(372) ^e

a – O PP foi reincorporado ao PMDB em fevereiro de 1982.

b – Exclui 5.286.684 votos em branco e 2.058.459 votos nulos.

N^o de votos em milhares (000). Eleição para deputado federal.

c – Apenas 12 governadores do PDS foram eleitos diretamente; o de Rondônia é nomeado até 1987.

d – Inclui 44 senadores eleitos em 1978 (22 biônicos), e três vagas do novo Estado de Rondônia. Com a morte do senador Nito Coelho (PDS-PE) no final de 1983, o PMDB ganhou mais uma vaga, sendo que o suplente eleito em 1978 (Cid Sampaio) já havia se deslocado para a Arena-PP-PMDB. Assim, o PDS perdeu a sua maioria de dois terços no Senado.

e – Números em parênteses indicam a maioria absoluta.

f – Seis delegados representando o partido majoritário em cada Assembléia Legislativa. Estando empatados na Assembléia Legislativa de Mato Grosso do Sul, o PDS e o PMDB receberam três delegados cada.

g – Reúne-se em 15 de janeiro de 1985. Inclui senadores, deputados federais e delegados.

h – Mínimo de três por Estado, e um por cada milhão de população.

i – Teria se reunido em outubro de 1984.

Os riscos para o governo foram muito altos, pois se o PDS tivesse perdido duas das três eleições mais disputadas em Santa Catarina, Rio Grande do Sul ou Mato Grosso, por exemplo, com a perda de uns 18 votos no Colégio, a sua maioria neste evaporaria.

Obviamente, as engenharias casuísticas de novembro de 1981 e maio de 1982 ajudaram a forçar uma surrada “vitória” frente às previsões negras de novembro/dezembro de 1981. Basta examinar a hipótese alternativa (Quadro 3.5) da manutenção da composição do “Colégio Eleitoral” nos moldes de 1978 para ver que o PDS perdia por dois votos.

Por outro lado, as oposições, lideradas pelo PMDB, podiam “cantar uma vitória moral” por terem recebido uns 58% do voto partidário nacional e conquistado os governos de Estados com mais de 70% da população, produção econômica e arrecadação de impostos da nação³⁶.

Num comentário lacônico, o líder do ex-PP e governador eleito de Minas Gerais, senador Tancredo Neves, alcunhou o PDS como “o partido dos nordestinos”. Este viés regional, produto dos casuísmos descritos acima, se confirma nos dados onde o Nordeste aparece com quase 43% dos delegados à convenção do PDS que escolheu Paulo S. Maluf em agosto de 1984, e 34% dos votos no Colégio Eleitoral de janeiro de 1985 versus apenas 24% dos votantes em 1982³⁷.

Na luta derradeira da sucessão presidencial de 1984/85, ironicamente esta “vantagem regional” do PDS no Nordeste se tornou uma das principais forças da “Frente Liberal” ora coligada com o PMDB, e após a derrota do ministro Andreazza na convenção do PDS nenhum dos nove governadores nordestinos cerrou fileiras logo em seguida com o candidato “oficial”. Mais uma vez a aventura da engenharia política no Brasil defrontou-se com conseqüências inesperadas e até opostas às previstas. Da fase rica em manipulações para abrir espaços de manobra em 1979/80, os estrategistas políticos do governo cambalearam de casuísmo em casuísmo de 1981 para cá a ponto de ter as suas opções políticas (legítimas) reduzidas quase a zero, e provocaram a “sucateização” quase completa do PDS, cujos cacoc liberais se abrigaram na “Aliança Democrática” constituindo uma maioria no Colégio Eleitoral.

Numa tentativa de penúltima hora para esvaziar a votação das “Diretas Já”, os “engenheiros”, ainda coordenados pelo professor Leitão, enviaram ao Congresso um “Pacote de Abreu”, versão 1984, dois dias antes da votação da Emenda Dante de Oliveira marcada para 25 de abril de 1984. Esta proposta era quase uma “minirreforma constitucional”, e propunha a redução do mandato presidencial para quatro anos e eleições diretas em 1988.

Este projeto serviu de justificativa para os deputados do PDS que eram favoráveis ao reestabelecimento das eleições diretas mas não queriam “desagradar” o Palácio do Planalto. A Emenda Dante de Oliveira foi derrotada faltando 52 votos para alcançar a maioria de dois terços na Câmara dos Deputados, mas o projeto do governo foi sepultado dois meses depois. Por uma grave “falha” de redação, pedindo destaque de um artigo (por maioria simples), a oposição aliada ao grupo “Diretas Já” poderia ter aprovado a eleição direta ainda para 1984. Diante deste “fato consumado”, o governo retirou a sua emenda por inteiro.

Já na última hora, no segundo semestre de 1984, o governo ainda lançou mais dois “casuísmos democratizantes”. Ressuscitou-se uma emenda do deputado Her-

bert Levy implantando o parlamentarismo, que com uma nova roupagem levou o nome de “Emenda Bornhausen”, mas foi redigida por dois assessores do professor Leitão. Assessorado pelo Planalto, o deputado Jorge Carone (PMDB-MG) apresentou a sua emenda de “Diretas Já, Já” em 1988, reproduzindo os artigos do “Pacotão” palaciano de abril de 1984.

Conclusões

Como Giovanni Sartori observou (ainda em 1966), a maioria das manipulações dos sistemas eleitoral e político no Brasil tem sido uma faca de dois gumes, pois os “engenheiros” não compreendiam as conseqüências político-eleitorais do processo político. A combinação de um sistema eleitoral fraco, partidos políticos ainda não bem-institucionalizados com um eleitorado cada vez mais incoercível (nas grandes cidades e na região Centro-Sul), ao longo destes 21 anos, quase sempre serviu para “virar o feitiço contra o feiticeiro”³⁸.

A redução autoritária do sistema partidário a dois em 1965/66³⁹, sem a introdução de um sistema eleitoral mais forte (majoritário) para funcionar como um “freio” mais natural, causou um faccionismo extremado nos novos partidos, particularmente na Arena. Os ganhos temporários de um pouco de estabilidade política no Congresso foram espatifados pelo AI-5 três anos depois e pela incansável maré oposicionista a partir de 1974.

A estratégia para “arrebentar” a camisa-de-força do bipartidarismo para permitir um pluripartidarismo moderado era coerente em 1979/80, mas subestimou as dissidências dentro do partido governista, as fortes clivagens do personalismo e regionalismo em muitos Estados, e ainda a reação primitiva de continuismo da linha dura militar e seus aliados na “comunidade de informações” contra qualquer aceleração da abertura “lenta, gradual e segura”, que visava entregar a direção do país à classe política civil em 1985, já com as instituições políticas desimpedidas das “amarras” autoritárias.

Desde o século dezenove, o sistema político brasileiro se tornou progressivamente menos elitista, pelo menos em termos de expandir a participação política e abrir mais os canais de recrutamento aos cargos políticos mais importantes. A Revolução de 1930 arrancou o poder das mãos de uma elite agrária decadente, impôs certas reformas para melhor conduzir a industrialização e urbanização do país, evitando uma revolução social mais abrangente. Percebendo a ameaça da política populista mobilizatória no início dos anos sessenta, as Forças Armadas aliadas aos empresários nacionais e companhias multinacionais tomaram o poder em 1964⁴⁰, mas por causa da sua determinação em manter as aparências de um regime democrático (Congresso e partidos funcionando com eleições periódicas) embarcaram numa seqüência sem fim de “engenharia política e eleitoral” para tentar atenuar a erosão continuada de legitimidade dos sucessivos governos autoritários. As várias “cirurgias” feitas na classe política foram em vão, pois em 1982 muitos dos cassados voltaram ao poder, vindicados pelo voto popular direto.

Neste segundo semestre de 1984, seria possível que as alternativas da “engenharia política” tivessem se esgotado? No final de 1983 os estrategistas pareciam ter quatro alternativas: uma outra rodada de realinhamentos partidários, modificar a composição do Colégio Eleitoral, eleição direta para presidente e negociações “pragmáticas”. Obviamente, a segunda e terceira alternativas eram mutuamente exclusivas, e o prazo da primeira se esgotou, restando apenas a última, cuja eficácia num governo findo é minguante.

Embora o processo de liberalização tutelada nos últimos 11 anos tenha conseguido tanto êxito, que no final o governo perdeu o controle político e a luta sucessória, não alcançou uma versão tropical de “transformismo” previsto por Gramsci, ou de “fazer a revolução antes que o povo a faça” – advertência do precavido governador mineiro, Antônio Carlos de Andrada, em 1930.

O novo governo, empossado em 15 de março de 1985, teve somente 20 meses até as eleições gerais em novembro de 1986 (com o fantasma da eleição de dois terços do Senado).

Apesar da consolidação da maioria do PMDB dentro da Aliança Democrática em 1985-1986, lançou-se mão de novos casuísmos “democratizantes” nas eleições de novembro de 1985 e 1986.

NOTAS

- 1 – Posteriormente, Rui Barbosa confessou que se arrependia da instituição da qualificação por renda, porque o resultado esperado (de aumentar a representação das classes comerciais urbanas) não foi alcançado. BARBOSA LIMA SOBRINHO. Evolução dos sistemas eleitorais. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, 4(4):34, 1961.
- 2 – Também conhecida como a “Lei Rosa e Silva”.
- 3 – ASSIS BRASIL, J.F. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1893, p. 163.
- 4 – Para uma boa revisão da política na República Velha, ver: SOUZA, Maria do Carmo Campelo de. O processo político-partidário na Primeira República. In: Mota, org. *Brasil em perspectiva*. São Paulo, Difel, 1974, p. 162-226. Sobre o fenômeno de coronelismo, o clássico é: LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1975. Uma interpretação crítica se encontra em: CAMMACK, Paul. O coronelismo e o compromisso coronelista: uma crítica. *Cadernos do DCP*, UFMG (5):1-20, 1979.
- 5 – LEVINE, Robert M. *O regime de Vargas: os anos críticos (1934-1938)*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980; CHILCOTE, Ronald H. *O Partido Comunista Brasileiro: conflito e integração, 1922-1972*. Rio de Janeiro, Graal, 1982; & TRINDADE, Hélgio H. *O integralismo (O fascismo brasileiro da década de 30)*. São Paulo, Difel, 1974.
- 6 – Luiz Carlos Prestes também funcionou como uma “locomotiva” para “puxar” a legenda do PCB, e se elegeu deputado federal por vários Estados; mas (como Vargas) optou pelo Senado, representando o ex-Distrito Federal.
- 7 – Este debate é descrito por SOUZA, Maria do Carmo Campelo de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1976. p. 124-134. As consequências são analisadas por: SOARES, Gláucio. Desigualdades eleitorais no Brasil. *Revista de Ciência Política*,

- 7(1):25-48, 1973; & KINZO, Maria D'Alva G. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo, Símbolo, 1980.
- 8 – SOARES, Gláucio. *Política e sociedade no Brasil*. São Paulo, Difel, 1973. p. 232-234; SANTOS, Wandertey G. dos. *The Calculus of Conflict: Impasse in Brazilian Politics and the Crisis of 1964* (tese de doutorado, Stanford University, 1979); & IANNI, Otávio. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.
- 9 – LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional, 1945-1964*. Rio de Janeiro, Graal, 1983.
- 10 – LEAL, Victor Nunes. *op. cit.*, p. 240-241.
- 11 – Para uma avaliação quantitativa e qualitativa das sucessivas ondas de cassações, ver: KLEIN, Lúcia & FIGUEIREDO, Marcus. *Legitimidade e coação no Brasil pós-1964*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1978.
- 12 – No Estado de Alagoas, a eleição foi anulada porque o candidato mais votado (do PSP) recebeu somente 44% dos votos. Pela Emenda nº 13 de 8 de abril de 1965, exigia-se uma maioria absoluta.
- 13 – Durante o intervalo entre as eleições diretas para governador em outubro de 1965 e a edição do AI-3, o governo considerou seriamente a adoção de um sistema de voto distrital “puro”, e o TSE produziu rapidamente um estudo bem elaborado e um projeto-lei. Porém, com menos de um ano até as eleições de novembro de 1966, a iniciativa foi julgada “inoportuna”. Na verdade, deputados da ex-UDN temiam ser “liquidados” pelo ex-PSD nos distritos interioranos e convenceram o presidente Castelo Branco desta possibilidade.
- Vários participantes deste episódio afirmaram subsequenteiramente que esta medida talvez tivesse resolvido alguns dos problemas posteriores do governo militar no fim dos anos setenta. Porém, uma simulação por computador dos resultados das eleições de 1978 mostrou que, por causa da forte concentração urbana do voto do MDB, o voto distrital teria diminuído a bancada oposicionista na Câmara por apenas 5 a 10 votos. FLEISCHER, David & OTERO RIBEIRO, Sérgio de. Simulações de divisões distritais dos Estados brasileiros para as eleições federais de 1978. *Revista de Informação Legislativa* (78):205-232, 1983.
- 14 – O AI-3 determinou que o mandato bem como o deputado titular fossem cassados. Assim, os suplentes da lista proporcional eram impedidos de assumir os mandatos dos seus correligionários cassados.
- 15 – Incluindo o então ministro chefe da Casa Civil, professor João Leitão de Abreu, que foi chamado em setembro de 1969 por seu cunhado, general Lyra Tavares, para dar um pouco de “ordem jurídica” à junta militar que havia assumido o governo. O professor Leitão voltou a ocupar o mesmo posto em agosto de 1981 após a demissão do general Golbery, e supervisionou a “reorganização” do sistema eleitoral para favorecer o governo nas eleições de 1982.
- 16 – Quando o Distrito Federal foi deslocado para a nova capital de Brasília (que não tinha nenhuma representação política até 1986) em 1960, o ex-DF (a cidade do Rio de Janeiro) se tornou o Estado da Guanabara. Em março de 1975, o governo promoveu a fusão deste com o Estado vizinho do Rio de Janeiro e nomeou um interventor federal que administrou este novo Estado até a eleição indireta do próximo governador pelo PMDB em 1978.
- 17 – Para uma análise mais detalhada das conseqüências deste “Pacote”, ver: FLEISCHER, David. Renovação política – Brasil 1978: eleições parlamentares sob a égide do “Pacote de Abril”. *Revista de Ciência Política*, 23(2):57-82, 1980. Para uma análise contrastante, ver: KUCINSKI, Bernardo. *Abertura, a história de uma crise*. São Paulo, Brasil Debates, 1982. p. 59-66.
- 18 – Uma vaga em cada um dos 21 Estados preexistentes, mais três vagas do recém-criado Estado de Mato Grosso do Sul.

- 19 – A aplicação hipotética das normas da legislação anterior não incluiu a criação do Estado de Mato Grosso do Sul, que ocorreu após o “Pacote de Abril”. Se este Estado fosse acrescentado à análise hipotética, a Arena talvez pudesse ter exprimido uma maioria de 34-33.
- 20 – O novo Estado de Rondônia foi criado em 1982, e elegeu todos os três senadores do partido do governo (PDS). A criação de outros novos Estados está em estudos: os Territórios do Amapá e Roraima, e talvez o do Tocantins (incorporando o norte de Goiás e a região sul do Pará).
- 21 – Realmente, aconteceram mais greves no primeiro semestre de 1979 do que no final do governo João Goulart (1963-1964). Ver respectivamente: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Novas tendências do movimento sindical*. In: Trindade, org., *Brasil em Perspectiva: Dilemas da Abertura Política*. Porto Alegre, Sulina, 1982. p. 81-104; & ERICKSON, Kenneth P. *Sindicalismo no Processo Político Brasileiro*. São Paulo, Brasiliense, 1979.
- 22 – BAHIA, Luiz Henrique, LIMA JR., Olavo Brasil de & GUIMARÃES, César. Perfil social e político da nona legislatura. *Jornal do Brasil*, 22-24 março de 1979.
- 23 – Para uma análise mais detalhada deste processo, ver: FLEISCHER, David. Political Party Reform in Brazil within the Context of “Abertura”. *Il Politico*, 47(2):281-316, 1982.
- 24 – O “milagre” do PDS paulista foi maior ainda. Após governar com uma minoria de 26 numa Assembleia Legislativa de 79 deputados em 1979, o governador Paulo Maluf conseguiu uma bancada de 42 para o PDS em 1980, com a adesão de 16 deputados do ex-MDB. FLEISCHER, David. Memória do eleitor não assusta. *Correio Braziliense*, 17 junho de 1984, p. 4; SOARES, Gláucio. O Maluf não compensa. *Folha de S. Paulo*, 17 junho de 1984, p. 3.
- 25 – O Congresso votou o adiamento das eleições municipais de 1980 para 1982 por causa do prazo muito exíguo para os novos partidos se organizarem a tempo. A idéia dos “engenheiros políticos” era de que estes prefeitos (eleitos em 1976 pela Arena agora com mandatos de seis anos), teriam mais força para “puxar a legenda por baixo” (*reverse coattails effect*), e ajudar a eleger os cabeças de chapa.
- 26 – O artifício do “Decurso de Prazo” foi adotado pela junta militar de 1969. Essencialmente, é o oposto do *pocket veto* no sistema americano – um *pocket approval*. Quando o Poder Executivo classifica seus decretos ou projetos de lei como “urgentes”, o Congresso tem 60 dias para agir, ou as medidas são aprovadas automaticamente.
- 27 – O voto vinculado (que foi implantado parcialmente, em 1970, pelo mesmo professor Leitão de Abreu) exigiu que o eleitor votasse em candidatos sempre do mesmo partido (em 1982, prefeito, vereador, deputado federal e estadual, senador e governador), senão anularia seu voto. Além disso, os partidos foram obrigados a lançar chapas completas, caso contrário, não poderiam concorrer naquele Estado. Assim, qualquer “cooperação” entre partidos significava que os partidos pequenos deixariam de lançar seus candidatos próprios.
- 28 – Este “agrado” impediu que os três partidos pequenos entrassem na fusão PP-PMDB. Os critérios eram alcançar: 1) pelo menos 5% do voto a nível nacional; e 2) 3% do voto em pelo menos 9 dos 23 Estados. Somente o PDT alcançou o primeiro critério, e mesmo a soma dos três pequenos não era suficiente para satisfazer o segundo.
- 29 – O projeto-lei, eventualmente enviado ao Congresso em março de 1983 para regulamentar o “sistema distrital misto”, estabeleceu uma divisão meia-meia entre distritos uninominais e vagas “proporcionais” em cada Estado; mas com a aberração de que cada vaga proporcional seria “vinculada” a um distrito, e apenas o “rateio” do voto partidário, a nível estadual, seria proporcional pelo sistema de Hondt. Para uma avaliação crítica mais detalhada ver: FLEISCHER, David. Voto distrital e partidos políticos. *Revista de Ciência Política*, 26(3):67-81, 1983. Para uma descrição das outras mudanças neste “Pacote”: *Jornal do Brasil*, 24 junho de 1982, p. 4.
- 30 – Nas eleições anteriores (1978, 1974, 1970 e 1966), o eleitor poderia escrever “MDB” ou “Arena” na cédula, e seu “voto de legenda” era somado ao total do partido escolhido para todos os

cargos em disputa. Esta opção foi de grande valia para o MDB em 1974 e 1978, para canalizar um “voto de protesto”.

- 31 – Mesmo após vigorar a “Lei Falcão” (60 dias antes do pleito), os “debates” continuaram na TV entre adeptos dos respectivos partidos que não eram candidatos.
- 32 – O PT lançou chapas em todos os Estados, menos em um (Alagoas), o PDT em 12 e o PTB em 10.
- 33 – Moreira Franco, casado com uma neta de Getúlio Vargas, voltou de Paris (onde realizava estudos pós-graduados) na véspera do pleito de 1974 para ser eleito deputado federal pelo antigo Estado do Rio de Janeiro, onde seu sogro, Amaral Peixoto, tinha sido interventor, e em 1976 se elegeu prefeito da antiga capital deste Estado, Niterói. Por razões de incompatibilidades e conjuntura, Franco seguiu seu sogro para o PDS em 1980.
Como candidato do PDS, Franco foi o último a “entrar em campo”, em 1982, pois o ministro do Interior, Mário Andreazza, hesitava entre se candidatar ou lançar outro nome, atrasando a convenção do partido até agosto. Mesmo assim, o governo federal investiu recursos econômicos e humanos vultosos nesta campanha. Para uma análise da campanha no Estado do Rio de Janeiro, ver: SOUZA, Amaury de, LIMA JR, Olavo Brasil de & FIGUEIREDO, Marcus. *Brizola e as eleições de 1982 no Rio de Janeiro*. In: Souza e Dentizien, orgs. *As eleições brasileiras de 1982 (a sair)*; e SOARES, Gláucio. *Colégio eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas*. Petrópolis, Vozes, 1984, p. 65-73.
- 34 – Numa tentativa desesperada de “roubar” a eleição de Brizola, a firma (Proconsult) contratada pelo TRE-RJ para totalizar os mapas eleitorais por computador tinha ex-agentes do SNI nos seus quadros, e o “programa-mestre” continha certos “erros” que transformavam votos válidos do PDT (e somente deste partido) em brancos e nulos. Se não fosse o primeiro grito de alarme dado pela *Rádio Jornal do Brasil* (que estava fazendo as mesmas totalizações manualmente), e em seguida a entrevista coletiva à imprensa estrangeira do candidato Brizola, onde declarou que “somente a fraude me derrota”, o plano talvez tivesse êxito.
- 35 – No recém-criado 23º Estado de Rondônia, um interventor federal (do PDS) governou até 1987, e ajudou o partido a eleger os três novos senadores pelo Estado.
- 36 – Uma outra “vitória moral”, tanto das oposições como do eleitorado brasileiro, foi que o povo “soube votar bem” em novembro de 1982, e, ao contrário das previsões dos engenheiros palacianos de agosto, os índices de votos nulos foram baixíssimos (4% em média), comparados com pleitos anteriores, e o comparecimento às urnas foi muito alto na maioria dos Estados.
- 37 – FLEISCHER, David. O regionalismo na política brasileira: as bancadas nordestinas na Câmara Federal (1983). In: FALCÃO, Joaquim, org. *Nordeste: Eleições 1982*. Recife, Fundaj/Masagana, 1985, p. 17-37.
- 38 – SARTORI, Giovanni. Political Development and Political Engineering. In: Montgomery & Hirschman, orgs. *Public Policy*, Cambridge, Harvard University Press, 1968, p. 261-298. Este trabalho foi apresentado num seminário em Belo Horizonte em setembro de 1966.
- 39 – A nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos, adotada em julho de 1965 (três meses antes do AI-2), com seus critérios mais fortes dificultando a sobrevivência de partidos pequenos, teria reduzido o quadro partidário de 13 para 3 ou 4 nas eleições de novembro de 1966.
- 40 – EVANS, Peter B. *A Tríplice Aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980; DREIFUSS, René A. *1964: A Conquista do Estado, Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis, Vozes, 1981.

desabar? Será que a profecia do Gen. Golbery do Couto e Silva vingar-se – de que a melhor maneira de acabar com o PMDB seria assumir o(s) governo(s) por alguns anos?

A organização deste volume difere um pouco de outras coletâneas do gênero, por se tratar de uma visão mais geral do processo político-eleitoral de 1982, ao invés de estudos estanques de Estados ou partidos específicos. Os onze autores deste volume reúnem uma experiência longa e diversa de militâncias política, eleitoral e de assessoria política que em muito enriquece as suas análises.

Todos os que participaram da organização deste volume ficaram profundamente comovidos com o falecimento precoce do colega Luiz Navarro de Britto, e dedicam esta obra à sua memória.

David Verge Fleischer

Quais foram as conseqüências mais importantes das eleições de 1982 no Brasil? As primeiras eleições diretas para governadores desde 1965, onde a oposição aos governos militares elegeu dez governadores no Centro-Sul, foram na verdade um ato intermediário no drama da transição “lenta, gradual e segura” preconizada pelo Gen. Golbery e o Sen. Petrônio Portela, entre a “vitória moral” do MDB em 1974 e a nova e curta hegemonia do PMDB alcançada em 1985/86. Os onze autores deste volume tentam decifrar o enigma desta eleição – um pano quente para segurar a barra para o governo Figueiredo, o começo da “penetração” do PMDB pela direita que depois vem a ser o “Centro” em 1987-88, ou uma etapa importante na verdadeira democratização do país?