



MUDANÇAS NO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO EM TEMPOS DE DISTENSÃO: ABERTURA DEMOCRÁTICA OU PROJETO DE PODER?

Antonio Alves de Vasconcelos Filho¹

Resumo

Com a derrota nas eleições de 1974, os anseios da Ditadura Militar para o Brasil se encontravam ameaçados. Neste contexto, ainda durante o Governo Geisel uma série de legislações foram impostas. Dentro dessas reformas, tivemos a volta do multipartidarismo em substituição ao bipartidarismo então vigente, na propaganda de abertura gradual, lenta e segura. O seguinte trabalho, a partir de um estudo de caso referente ao Brasil, visa analisar como se deu este processo com pontos importantes entre 1974-1982, suas motivações e efeitos marcados naquele momento de início da distensão. Como conclusão percebeu-se que para além de uma retórica simples de abertura, a mudança no sistema partidário visava manter a hegemonia do partido governista.

Palavras-chave

Ditadura militar;
Abertura;
Bipartidarismo;
Multipartidarismo.

CHANGES IN BRAZILIAN'S PARTY SYSTEM IN TIMES OF DISTENSION: DEMOCRATIC OPENING OR POWER PROJECT?

Abstract

With the defeat in the 1974 elections, the wishes of the Military Dictatorship for Brazil were threatened. In this context, still during the Geisel's Government, a series of laws were imposed. Within these reforms, we had the return of multipartisanship to replace the bipartisanship then in effect, in the propaganda of a gradual, slow and safe opening. The following work, based on a case study referring to Brazil, aims to analyze how this process took place with important points between 1974-1982, its motivations and marked effects at that moment when the strain started. As a conclusion, it was noticed that in addition to a simple rhetoric of openness, the change in the party system aimed to maintain the hegemony of the governing party.

Keywords

*Military dictatorship;
Opening;
Bipartisanship;
Multiparty system.*

¹ Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais pela UFPB. E-mail: antonioalvesvf@outlook.com.

Introdução

Em 1964 um Golpe Militar apoiado por parte da elite civil e com respaldo dos Estados Unidos da América², encerrava a limitada experiência de Democracia da República de 1946. A partir de então na vigência do poder dos militares, mudanças legislativas foram se sequenciando de forma a buscar legitimar o regime autoritário e garantir seus mecanismos de repressão.

Para análise deste trabalho, trataremos de pontos que cercam as mudanças partidárias ocorridas no período, com centralidade para as modificações em torno do Bipartidarismo para o Multipartidarismo.

O regime pluripartidário anterior a Ditadura foi desfeito com a expedição do Ato Institucional n. 2 (AI-2) em 1965, com a implantação de um sistema Bipartidário, sendo a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) o partido oficial do regime, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) a oposição possível, ou ainda, consentida.

Esta foi a tônica partidária que perdurou no Congresso Nacional durante o apogeu da ditadura militar, perpassando todas as mudanças eleitorais e cassações que visavam beneficiar o regime oficial. Neste trabalho, analisaremos o processo que trouxe a volta do multipartidarismo ao Brasil, quais motivações balizaram o contexto da mudança e o que isso significou naquele momento de derrocada do regime ditatorial militar.

Desta forma, buscaremos responder se essa mudança do sistema partidário se deu em um pleno processo de democratização do país, ou se fora uma última tentativa dos militares em desmobilizar a oposição que ganhara força pós eleições de 1974, hipótese essa que será verificada. Demonstrando assim as variantes que permeiam esta escolha política de mudança no sistema partidário.

Breve digressão histórica

Ao longo do período da Ditadura Militar, o comando do país foi sucedido e marcado por um rodízio de generais que habitaram o poder central. O momento a qual faremos referência neste trabalho se estende entre 1974 à 1982, ou seja, durante o período Geisel-Figueiredo. Sem ignorar o que ocorreu anteriormente, ou na posterioridade, estabelecemos esse recorte temporal pelas reformas representarem o que há de mais significativo para a temática abordada.

Em 1974, o general Geisel assume o poder em situação adversa, o país vivia a ressaca do "milagre econômico" e do período mais tortuoso do governo Médici com as mais amplas violações de direitos humanos registradas.

Ainda, o cenário externo desenvolvido nos últimos anos não era favorável ao projeto autoritário, como aponta Aarão Reis (2000, p. 62): "em 1971, os EUA já tinham virado a mesa do pacto de Bretton Woods, subvertendo o sistema monetário internacional. Em 1973, houve o primeiro choque do petróleo, multiplicando o preço

² "O governo norte-americano também participou da conspiração e redigiu, ainda em 1963, documento secreto, só recentemente descoberto, um plano de contingência" (FICO, 2019).

do barril por dez." A ditadura começara a não responder mais os anseios de crescimento econômico de outrora.

Durante todo o período da Ditadura Militar, sempre que os congressistas se mostraram como um obstáculo, as regras do jogo mudavam em benefício ao próprio projeto ditatorial. Apenas em relação a Deputados Federais, com plenos poderes durante seus respectivos mandatos, os números de cassações chegaram a 173.³

Vale ressaltar que ainda durante o governo Geisel, vigorava o Ato Institucional n.5 (AI-5) inaugurado em 1968, documento que consagrou o autoritarismo e "escancarou" a Ditadura, como relata Élio Gaspari (2014). O AI-5, segundo Schwarcz e Starling (2015, p. 455): "era uma ferramenta de intimidação pelo medo, não tinha prazo de vigência e seria empregado pela ditadura contra a oposição e a discordância".

O fim da vigência do AI-5 se deu apenas em 1979, durante os últimos anos do governo Geisel no processo de distensão planejada. Contexto no qual não cessaram as violações aos direitos humanos, como demonstram documentos liberados pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos⁴, o que, pôs fim a fantasia de que seria o General Ernesto Geisel, como representante do grupo Castalista, um homem absolutamente intransigente com a linha-dura do regime.

As eleições de 1974 foram um marco para o objeto de estudo a que nos propomos analisar. Sua conjuntura se deu em um momento que o regime não detinha o suporte de outrora, houve propaganda eleitoral antes proibida, as candidaturas do MDB obtiveram uma significativa vitória eleitoral nos principais estados do país, aumentando a bancada de oposição. Como demonstrado por Rogério Schmitt:

Tabela 1 - Representação Partidária na Câmara dos Deputados (1966-1978)

PARTIDOS	1966		1970		1974		1978		TOTAL	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
ARENA	277	67,7	223	71,9	204	56,0	231	55,0	935	62,2
MDB	132	32,3	87	28,1	160	44,0	189	45,0	568	37,8
TOTAL	409	100,0	310	100,0	364	100,0	420	100,0	1503	100,0

Fonte: SCHMITT (2000, p. 44)

Os dados apresentados demonstram como a eleição de 1974 foi um ponto de virada para a oposição à Ditadura com o franco crescimento do MDB que salta de 28,1% em 1970 para 44% em 1974. Diante do retrocesso enfrentado o governo resolveu reagir, a "Lei Falcão"⁵ limita a propaganda eleitoral. No ano de 1977 Geisel fecha o Congresso, impõe e outorga uma reforma política, conhecida como Pacote de Abril.

³ Cf. DE AZEVEDO, Débora Bithiah; RABAT, Márcio Nuno. **Parlamento mutilado: deputados federais cassados pela ditadura de 1964**. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2012.

⁴ EUA. FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, 1969-1976, VOLUME E-11, PART 2, DOCUMENTS ON SOUTH AMERICA, 1973-1976: Assunto - "Decisão do presidente brasileiro Ernesto Geisel de continuar a execução sumária de subversivos perigosos sob certas condições (trad. nossa)".

⁵ Lei nº 6339/76.

A tentativa de manter o controle: o pacote de abril

O discurso oficial do Governo Geisel era o de uma abertura lenta, gradual e segura. Entretanto, o processo de distensão sofreu um duro golpe com a outorga do Pacote de Abril, demonstrando que o governo autoritário ainda ditava as regras do jogo e poderia alterá-las ao seu bel-prazer.

O Pacote de Abril adveio dos anseios militares em controlar a oposição do MDB que se tornava cada vez mais significativa após as eleições de 1974. Elenca Marly Motta as mudanças trazidas pelos pacotes com a intenção de fortalecer a ditadura e favorecer a ARENA:

- eleições indiretas para governador, com ampliação do Colégio Eleitoral;
- instituição de sublegendas, em número de três, na eleição direta dos senadores, permitindo à Arena recompor as suas bases e aglutiná-las sob o mesmo teto;
- ampliação das bancadas que representavam os estados menos desenvolvidos, nos quais a Arena costumava obter bons resultados eleitorais;
- extensão às eleições estaduais e federais da Lei Falcão, que restringia a propaganda eleitoral no rádio e na televisão e fora criada para garantir a vitória governista nas eleições municipais de 1976;
- alteração do *quorum* - de 2/3 para maioria simples - para a votação de emendas constitucionais pelo Congresso;
- ampliação do mandato presidencial de cinco para seis anos.⁶

O Pacote foi a medida mais relevante nesta tentativa de pautar o processo político do país pós 1974, sendo superado apenas pela volta do multipartidarismo anos mais tarde, que veio a mudar toda a dinâmica organizacional da política brasileira e seu sistema partidário.

O sistema em transformação: a reforma partidária

Inicialmente, para melhor abordar a mudança ocasionada com a volta do multipartidarismo na legislação brasileira, faz-se necessário tratarmos sobre o que a literatura especializada entende sobre sistema partidário e partidos.

Neste sentido, as considerações de Maurice Duverger (1980) publicadas em 1951 ganham relevo. Duverger estabelece primeiramente o critério numérico de partidos para distinguir tais sistemas partidários democráticos, existindo, portanto, sistemas bipartidários e multipartidários, no Brasil experimentamos ambos em

⁶ Cf. MOTTA, Marly Silva da. Pacote de Abril. CPDOC | FGV - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.

diferentes momentos. Segundo Duverger (1980), as opções políticas disponíveis usualmente expressam-se de forma a alavancar o bipartidarismo como caminho natural ao sistema partidário.

Este é um debate que não se encerra nessa visão clássica, como apontam Oliveira e Dualibe (2010): "Em razão dessa debilidade atinente ao critério numérico, Giovanni Sartori propôs uma tipologia dos sistemas partidários tendo como parâmetro simultaneamente a relevância da posição ideológica dos partidos." Para além, a própria visão de Sartori é passível de críticas⁷, não sendo objetivo deste trabalho nos aprofundarmos nesse debate em específico.

Sobre a tipologia partidária, Jairo Nicolau diferencia os chamados Partidos eleitorais e Partidos Parlamentares: "Partidos eleitorais são aqueles que apresentam candidatos em eleições. [...] Partidos Parlamentares são aqueles que conseguem obter representação no Parlamento" (NICOLAU, 1996, p. 30).

Estabelecida as premissas da abordagem sobre o sistema partidário e seus partidos, voltamos a atenção a questão que permeia este artigo, ou seja, em que condições se deram a reforma partidária de 1979 que trouxeram de volta o multipartidarismo que vigora até hoje no país.

O retorno ao multipartidarismo

Primeiramente, importa rememorarmos que o termo Retorno faz referência a experiência anterior à ditadura. Durante a República de 1946 até 1964 tínhamos a existência de partidos relevantes para a política nacional, dos quais se destacavam entre outros, o PTB de Getúlio Vargas, o PSD de Juscelino Kubitschek e a UDN de Carlos Lacerda, para ficarmos nos principais nomes.

Com a outorga do AI-2 e o estabelecimento do Bipartidarismo, muito da tradição partidária ali difundida fora perdida, gerando reflexos na recriação da diversidade partidária estabelecida a partir de 1979. Como destacam Oliveira e Dualibe (2010): "As circunstâncias que cercaram a criação do sistema partidário brasileiro recente são bastante conhecidas. Suas origens encontram-se vinculadas ao fim do período autoritário e ao processo de construção da democracia representativa".

Ao falarmos desse momento em específico, chama atenção o nome do General Golbery, Ministro Chefe da Casa Civil entre 1974-1981, idealizador de boa parte dos movimentos políticos do processo de distensão da forma controlada como aconteceu.

O processo que culminou com a Lei n.º 6.767/79 reformando os partidos, está intimamente conectado a outro importante ponto da nossa história, a Anistia. Ocorrida poucos meses antes da reforma partidária, precisamente a partir da Lei N.º 6.683/79, o processo de Anistia trouxe de volta a vida política do país, importantes atores de oposição ao governo, por exemplo, Leonel Brizola e Miguel Arraes.

⁷ Cf. MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 249-286, 2005.

Neste sentido, o processo de distensão ganhava nova feição em detrimento aos anos anteriores. Em relação à dicotomia entre a liberalização e a transição controlada pelos militares, destaca a professora Maria D'alva Kinzo (2001): "A reforma partidária representou importante avanço no processo de liberalização, mas foi também uma estratégia do governo para dividir a oposição e assim manter a transição sob controle".

Este é o cerne da questão, durante muito tempo foi defendida a tese de que o regime multipartidário era um caminho para a liberdade. Essa proposição se mostra equivocada na medida que um sistema bipartidário pode ser tão democrático quanto, desde que não exista como fora no Brasil, outorgado e fruto da dinâmica de um Golpe de Estado e do autoritarismo dali proveniente.

Coadunando-se a essa visão, observa Mainwaring (1999, p. 90):

A reforma da legislação eleitoral e partidária, incluindo a mudança das regras que praticamente impossibilitaram a existência de mais de dois partidos, era há muito uma exigência da oposição, mas executada pelo governo em seu próprio benefício. A esperança do governo de que a Arena permanecesse essencialmente intacta enquanto a oposição estava dividida foi confirmada no curto prazo (trad. nossa).⁸

O Partido Democrático Social (PDS) foi o legítimo sucessor da ARENA, recebendo a grande maioria dos antigos integrantes da legenda oficial de forma que manteve sua concentração de poder, como será possível constatar em dados ao final desta seção.

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) sucedeu o extinto MDB e parecia com essa renovação deixar para trás a pecha de ser um partido criado para fazer às vezes de oposição consentida na farsa de "democracia" promovida pela ditadura militar.

Ainda, o Partido Popular (PP) que foi um partido capaz de reunir ingressantes em pequeno número advindos tanto da ARENA quanto do MDB, e que teve Tancredo Neves entre os seus fundadores, não tendo vida longa, logo foi incorporado pelo PMDB.

Uma das principais forças institucionalizadas neste processo foi o Partido dos Trabalhadores (PT), surgido do sindicalismo paulista dos anos 70 que rompia com a tradição Vargasista e alavancava o nome de um operário que futuramente chegaria a presidência do país.

Já o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) foi inicialmente o único da República de 1946 resgatado, porém apenas na nomenclatura da legenda. Herança do trabalhismo varguista, restou disputado entre Ivete Vargas e Leonel Brizola, com a questão sendo resolvida apenas no TSE que acabou por dar preferência à primeira

⁸ Do original: "*Reform of electoral and party legislation, including changing the rules that had made it virtually impossible for more than two parties to exist, had long been a demand of the opposition, but it was carried out by the government to its own advantage. The government's hope that Arena would essentially remain intact while the opposition divided was borne out in the short run.*"

seguindo a predileção do regime, fazendo com que Brizola fundasse o Partido Democrático Trabalhista (PDT), anunciado como verdadeiro detentor deste legado.

Como apontado anteriormente, no curto prazo, o partido governista PDS manteve sua força em relação à oposição que se dividiu em vários partidos, sendo inicialmente bem-sucedido o plano ditatorial. Como retrata Rogério Schmitt:

Tabela 2 - Composição da Câmara dos Deputados após a Reforma Partidária de 1979/1980

Partidos de Origem	PDS		PMDB		PP		PDT		PT		PTB		S/partido		Total
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	
ARENA	193	83,5	6	2,6	28	12,1	0	0,0	0	0,0	3	1,3	1	0,4	231
MDB	22	11,6	109	57,7	41	21,7	10	5,3	5	2,6	1	0,5	1	0,5	189
Total	215	51,2	115	27,4	69	16,4	10	2,4	5	1,2	4	1,0	2	0,5	420

Fonte: SCHMITT (2000, p, 48)

Não obstante, a renovação representada em alguns partidos o processo lento de abertura seguia os termos planejados metodicamente pelos militares. A volta ao multipartidarismo não se deu por nenhuma tradição partidária, ou movimento de questionamento popular, serviu em um primeiro momento aos interesses dos militares em controlar a inevitável abertura que se avizinhava. O revés inesperado nas eleições de 1974, só se repetiria com as eleições gerais para Governador em 1982 e em outros termos e dimensões, com o fim da própria ditadura.

Considerações finais

O presente artigo visou demonstrar o panorama em que se deu a reforma partidária de 1979 e seu contexto político, objetivando assim analisar as raízes do nosso sistema multipartidário atual. O que se percebe é que apesar da inegável mobilização em tópicos como a Anistia, o processo eleitoral e político do período restou nas mãos da ditadura para sua utilização em prol do regime.

Isto não significa dizer que a oposição parlamentar e o retorno dos anistiados foram de todo inócua. Pelo contrário, os resultados de 1974 desencadearam todo um protagonismo de nomes que terminariam ganhando destaque nos acontecimentos políticos que se seguiriam nos anos seguintes, como as Diretas Já, a eleição indireta de Tancredo/Sarney e a própria Assembleia Constitucional.

Como demonstrado pelos elementos analisados, apesar da importância do multipartidarismo para a oposição promover sua pluralidade ideológica, os verdadeiros motivos para a instituição da reforma se deram baseados em uma constatação do próprio regime em que a manutenção do poder para realizar a transição, em seus próprios termos, seria simplificada com uma oposição dividida.

Logo, não se pode considerar que as mudanças no sistema partidário aconteceram apenas de forma simples e natural dentro de um processo de abertura democrática, foram uma medida planejada no contexto de realização do projeto de poder da ditadura. Mesmo dentro de um processo de abertura, a perda do controle

da situação poderia gerar um revés ao legado autoritário que os militares não poderiam permitir.

Ciente do exposto, espera-se que este trabalho seja uma contribuição ao debate tão necessário sobre como momentos e institutos específicos criados na ditadura que perduram até os dias atuais, em seu advento, faziam parte do próprio projeto autoritário. Ainda que seus efeitos posteriores tenham sido maiores ou diferentes do que o inicialmente projetado, a mudança no sistema partidário brasileiro corresponde a um ato premeditado de um regime agonizante com a perspectiva do seu fim.

Referências bibliográficas

AARÃO REIS, Daniel. *Ditadura militar, esquerdas e sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

DE AZEVEDO, Débora Bithiah; RABAT, Márcio Nuno. *Parlamento mutilado: deputados federais cassados pela ditadura de 1964*. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2012.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: UnB, 1980 [1951].

EUA. FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, 1969-1976, VOLUME E-11, PART 2, DOCUMENTS ON SOUTH AMERICA, 1973-1976: *Memorandum From Director of Central Intelligence Colby to Secretary of State Kissinger*. 1974. Disponível em: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve11p2/d99>> Acesso: 15 de Janeiro de 2021.

FICO, Carlos. *História do Brasil contemporâneo: da morte de Vargas aos dias atuais*. São Paulo: Editora Contexto, 2019.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Escancarada*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

KINZO, MARIA D'ALVA G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 3-12, 2001.

MAINWARING, Scott. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 249-286, 2005.

MOTTA, Marly Silva da. *Pacote de Abril*. CPDOC | FGV - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/PacoteAbril>> Acesso: 16 de Janeiro de 2021.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1996.

OLIVEIRA, Bruno Queiroz; DUAILIBE, Erika Pereira. *Sistemas partidários e sistemas eleitorais: as leis sociológicas de Maurice Duverger e Giovanni Sartori no cenário político brasileiro*. Anais XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Fortaleza, 2010.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. *Brasil: Uma Biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SCHMITT, Rogério. *Partidos políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.



Recebido em fevereiro de 2021

Aceito para publicação em junho de 2021