

Deputados federais e senadores: políticos profissionais nos anos da ditadura militar

Alessandra Carvalho – PPG-UFRJ

Em fevereiro de 1974, o general Ernesto Geisel, eleito presidente da república, encontrou-se com o general Dale Coutinho para convidá-lo a assumir o ministério do Exército em seu governo. E expôs um dos problemas que o afligia:

“Na área política continuamos com a mesma droga. (...) Nós não podemos ter os políticos só para dar uma fantasia, quer dizer, não vamos ter o político para chegar no dia lá e votar no general Geisel ou votar no Médici. Não é? Ou chegar no dia tal e votar a lei que o governo quer. (...) Não vou dar aos políticos o que eles querem (...), não vou me mancomunar com eles, mas vou viver com eles, eu tenho que viver com eles. Porque senão como é? Nós (...) temos a outra alternativa, que é ir para uma ditadura. Então vamos fechar esse troço, vamos fechar o Congresso, vamos fechar tudo isso e vamos para uma ditadura, que é uma solução muito pior. Não é? Quer dizer, esse é um dos quadros em que a Revolução, no meu modo de ver as coisas, fracassou. (...) Ora o sujeito vai conversar com os políticos, ora dar coice nos políticos, fecha o Congresso, abre o Congresso, e vivemos nessa porcaria.”ⁱ

Neste breve trecho, as declarações de Geisel realçam a instabilidade e tensão que marcaram as relações entre ditadura militar e sistema político – abertura e fechamento sucessivos do Congresso, tentativas de acordos entremeadas por cassações e prisões de políticos, esvaziamento do exercício parlamentar pela centralização das decisões no Executivo e a ameaça sempre latente de supressão total da atividade parlamentar.

A manutenção das atividades partidárias e das eleições para os cargos de vereador, deputados estadual e federal e senador, bem como de prefeito – excetuando-se as capitais dos estados e os municípios classificados como áreas de segurança nacional – distingue o regime autoritário brasileiro de seus congêneres latino-americanos e lhe confere uma dinâmica peculiar. O funcionamento da política partidária nunca deixou de acarretar crises com os titulares do governo, relacionadas ao fato de que o regime deixou aberto um canal que possibilitava a atuação autônoma por parte dos políticos, como também de outros agentes sociais através dos partidos.ⁱⁱ Desta forma, como afirma Carlos Fico, a permanência do Congresso e da atuação parlamentar mostra-se um elemento importante para entender

os rumos trilhados pela ditadura militar brasileira em todas as suas fases, incluindo o processo de transição para a democracia.ⁱⁱⁱ

A dinâmica das relações entre os políticos e regime autoritário tem sido focalizada e analisada por pesquisadores e pelos próprios políticos que viveram os anos de autoritarismo com especial ênfase no ângulo institucional e na repressão. Apontando todas as deturpações e deformações dos procedimentos democráticos vigentes sob a ditadura, as avaliações acabam sempre por realçar as imperfeições do jogo político, aquilo que ele deveria ser e não foi. Nesta perspectiva, o Congresso Nacional passou a ser visto como uma instituição sem capacidade autônoma, fosse para enfrentar o regime, fazer leis ou influenciar na elaboração de políticas públicas. Em outras palavras, um Parlamento sem poder, o que fazia dos parlamentares atuantes neste período um grupo cujas ações pouca ou nenhuma importância têm para o entendimento do regime autoritário.

Acreditamos, porém, que este processo pode ser analisado sob uma outra ótica. Pois o golpe militar de 1964 e as intervenções na área política que a ele se seguiram não representaram uma ruptura nas carreiras de muitos políticos. Um novo contexto, transformando em muitos aspectos, acarretou alterações substantivas nas formas de agir e pensar dos atores, mas, para muitos, não significou uma barreira intransponível. Antes, instituiu um novo cenário, marcado por sérias limitações, pela incerteza e repressão, mas no qual o jogo continuava – na medida do possível ainda que, para muitos, longe do desejável.

Nossa premissa fundamental assenta-se na idéia de que, apesar das violências e limitações impostas, os políticos continuaram a atuar buscando levar adiante suas trajetórias pessoais e ocupando de maneiras diferenciadas os espaços possíveis. Estes atores devem ser vistos como indivíduos que vivem para a política e da política, ligando sua sorte pessoal ao desempenho eleitoral dos partidos aos quais pertencem e apresentando valores, objetivos e condutas específicos de um grupo. No caso deste texto, enfocamos especificamente deputados federais e senadores eleitos durante o período bipartidário, entendendo os parlamentares como políticos profissionais, no sentido estabelecido por Max Weber; que fazem da política sua principal ocupação e a tornam objetivo de sua vida,

porque encontram aí uma *“uma forma de gozo na simples posse do poder”* ou porque a ação política *“permite achar equilíbrio interno e exprimir valor pessoal, colocando-se a serviço de uma ‘causa’ que dá significação à sua vida”*.^{iv} E, enquanto o regime militar permitiu um espaço de atuação, os políticos profissionais se mostraram dispostos a ocupá-lo com o fim de garantir a continuidade de suas carreiras pessoais, defender suas posições – seja para a opinião pública, no interior de seus partidos e nas disputas políticas regionais – e fortalecer as prerrogativas e a importância da ação política na ordem social.^v

Um dos primeiros aspectos a ser ressaltado em relação à manutenção das eleições é que ela assegurou a continuidade, no regime militar, das elites políticas do período democrático. A criação do MDB e da ARENA a partir do Congresso carregou para as novas agremiações não só as principais lideranças, mas também suas redes políticas e sociais e bases eleitorais. Neste sentido, a ruptura provocada pela tomada de poder pelos militares em 1964 deve ser repensada. Com as velhas lideranças manteve-se também muito da identidade partidária construída até 1965. Muitos depoimentos dão conta de que, em fins da década de 70, muitos políticos ainda eram identificados pelo pertencimento às siglas do período pluripartidário, principalmente a UDN e o PSD.^{vi}

David Fleischer procedeu a um levantamento da filiação dos deputados federais e senadores eleitos em 1978 e concluiu que 72% dos congressistas pertenceram a uma legenda do sistema partidário anterior a 64 – 76% dos arenistas e 52% dos emedebistas. Os índices de filiação, entretanto, foram decrescentes ao longo do regime militar – alcançavam 98,5% entre os eleitos em 1966, 89% para o pleito de 1970 e 81% para 1974. Isto aponta para o fato de que, ao lado da manutenção de políticos que começaram suas carreiras no período anterior ao golpe de 1964, houve o surgimento também de um grupo de políticos cuja atividade se iniciou já sob a ditadura.^{vii}

Contudo, outras identidades foram criadas a partir da dinâmica gerada pelas disputas eleitorais. Este é o caminho trilhado pela literatura produzida sobre as eleições ocorridas durante a ditadura, que aponta a tendência constante de crescimento do MDB,

principalmente nas áreas mais urbanizadas, e o declínio da ARENA, que concentrava seu poder eleitoral nos municípios do interior.^{viii}

O fortalecimento eleitoral do MDB foi acompanhado da construção de uma imagem oposicionista, cuidadosamente construída pelas lideranças oposicionistas, identificando o MDB como um partido com objetivos práticos e crítico da política econômica na defesa dos pobres e trabalhadores. O discurso e a imagem do MDB ligariam, a partir dos anos 70, os temas sociais e econômicos às questões políticas, o que lhe garantiu o apoio da população assalariada e pobre dos grandes centros urbanos.^{ix} Hégio Trindade e Fernando Henrique Cardoso, analisando os resultados das eleições de 1974 no Rio Grande do Sul e São Paulo, afirmam que os eleitores que escolheram candidatos do MDB seriam os partidários de antigas siglas de centro-esquerda, que transferiram seus votos aos emedebistas a partir do início da década de 1970.^x

David Fleischer também realizou importantes trabalhos sobre o perfil dos parlamentares a partir de variáveis como ocupação, educação e exercício anterior de cargos eletivos e administrativos. Encontrou algumas semelhanças entre a Arena e o MDB, como o crescimento de representantes da burguesia nacional e alta classe média. O nível educacional dos congressistas era alto, com uma ligeira vantagem para o MDB. Em relação às diferenças entre os partidos, destacou a maior presença de setores rurais e carreiras mais longas nos deputados e senadores arenistas. Os políticos da ARENA também apresentaram maior frequência de ocupação de cargos públicos – compreensível pelas barreiras impostas aos políticos do MDB. Porém, tanto parlamentares da ARENA quanto do MDB mostravam índices menores de ocupação de cargos no nível federal em comparação com o período anterior a 1964.^{xi}

Para Santos, a intervenção do regime militar não alterou significativamente o perfil sociológico dos deputados federais e senadores, o que só ocorreu na Nova República como resultado da “*alteração da morfologia social e não de ações intencionais*”.^{xii} Analisando os congressistas entre 1946 e 1999 através de variáveis como sexo, educação e idade, a única mudança importante identificada foi o aumento do número de engenheiros e economistas

em relação aos médicos, o que se relacionaria com a ascensão do discurso tecnocrático. O legislador antes, durante e depois do regime militar seria homem, com idade entre 40 e 60 anos e instrução superior, principalmente na carreira de Direito.

Com este perfil, o Brasil não se diferenciaria de outros países. Em pesquisa realizada na década de 1970 em sete países com regimes democráticos na Europa e Estados Unidos, os autores encontraram entre os legisladores a predominância de homens com alto nível de formação educacional, maior que as médias nacionais, o que os levou a afirmar que a educação superior era a credencial de acesso à elite política.^{xiii} Esta mesma pesquisa demonstrou ainda que, nos países europeus, os partidos de esquerda e democrata-cristãos colocaram-se como uma porta de entrada na elite política para indivíduos que não apresentassem um alto nível educacional.

Isto insere um viés ideológico na discussão sobre elites políticas e ditadura militar, recusado por grande parte da bibliografia; talvez porque tanto ARENA como MDB foram constituídos por diferentes grupos políticos sem homogeneidade ideológica, o que torna problemática uma abordagem neste sentido. No entanto, as cassações de mandatos e suspensão de direitos políticos iniciadas logo após a tomada do poder em 1964, bem como o exílio de muitas lideranças, atingiram com maior força a esquerda brasileira, principalmente os grupos ligados à tradição trabalhista^{xiv}. Alguns candidatos do MDB nos anos 1970 receberam apoio de organizações de esquerda, mas os limites impostos pelos militares foram bastante efetivos no combate aos líderes esquerdistas.

Assim, ocorreu o alijamento – definitivo ou temporário - de uma série de políticos importantes de esquerda a partir de 1964 e o controle sobre aqueles que ingressaram em momentos posteriores no sistema político. O que nos interessa sublinhar é que foi interdito a um determinado grupo de indivíduos, por razões ideológicas, o acesso à arena pública e aos recursos nela disponíveis para construir uma trajetória política – desde o aspecto mais elementar do direito de votar e ser eleito e a liberdade de defender determinadas idéias, como também a possibilidade de estabelecer suas próprias redes políticas e bases eleitorais,

Um processo marcante da década de 1970 no Brasil foi o avanço da urbanização e a penetração da televisão. Falando sobre os programas dos partidos na televisão em 74, Martins fez a seguinte avaliação:

“(...) em lugar dos pronunciamentos políticos, os partidos adotaram os anúncios comerciais, como a forma ideal de se relacionarem com o público. (...) Segundo esse arranjo, e tal qual produtos fabricados pelos dois partidos, os candidatos passaram a ir ao ar juntamente com marcas de cigarro, as várias modalidades de desodorantes e as embalagens de macarrão. Essa gigantesca manipulação da consciência política nacional era feita pelas mesmas empresas de publicidade e segundo as mesmas técnicas de persuasão graças as quais os fabricantes de mercadorias promovem a venda de seus produtos.

O comércio ocupou o lugar da política (...).^{xv}

Político como um produto a ser vendido nos moldes da publicidade comum foi uma coisa que espantou e desagradou Martins. Ele se referia ao acordo feito entre os partidos e as emissoras de televisão em São Paulo, que trocaram o tempo corrido do horário eleitoral gratuito pela inserção de anúncios de trinta segundos nos intervalos comerciais, sem alterar a programação normal das emissoras. Não se tratava mais de um contato face a face com o eleitor, nos comícios e *meetings*, mas de aprender a fazer da linguagem televisiva uma aliada, capaz de chegar ao eleitor mais distante. O senador Teotônio Vilela reconhecia que os comícios estavam desaparecendo diante de meios de comunicação mais eficientes.^{xvi}

O avanço dos meios de comunicação exigiu o desenvolvimento de novas habilidades para aqueles que queriam sobreviver na arena política. Neste sentido, as transformações da sociedade brasileira impunham às elites políticas a necessidade de se adaptar a outras maneiras de se dirigir ao eleitor, bem como dos recursos materiais necessários. Não só as formas de atuar, mas também a linguagem e os rituais da política se modificavam.

Os anos de ditadura militar foram marcados também pela expansão e modernização do Estado brasileiro, com a constituição de uma estrutura estatal muito mais complexa e ampla, altamente centralizada nas mãos do governo federal, e que acarretou a rearticulação das relações entre o Estado e a sociedade e das interações entre a burocracia e as elites políticas.

O crescimento do número e do alcance das agências estatais introduziu um elemento nas relações entre os políticos e os burocratas. Num estudo sobre as organizações sociais urbanas na segunda metade dos anos 70, Renato Boschi mostrou que as instituições preferenciais de encaminhamento de demandas eram os órgãos técnicos - municipais, estaduais ou federais. Os políticos, para estes militantes organizados, pouco poderiam fazer no sentido de defender seus interesses já que as agências estatais procurariam estabelecer uma negociação direta com as organizações da sociedade, satisfazendo suas demandas e, neste sentido, colaborando para desacreditar os meios legislativos e políticos tradicionais como canais de mediação.^{xvii}

Para Boschi, esta nova interação entre organizações da sociedade e Estado possibilitada pela burocracia teria colaborado, ainda, para o declínio de práticas clientelistas uma vez que dispensaria a intermediação dos políticos como canais de acesso ao Estado. Esta hipótese, entretanto, merece ser melhor investigada sendo necessário analisar de que forma os políticos interagiram com as transformações do Estado. No caso do chaguismo no Rio de Janeiro, Diniz afirma que o preenchimento de importantes cargos nas agências burocráticas criadas se deu através de nomeações político-partidárias, buscando estabelecer um vínculo de alguns políticos com determinadas comunidades e formar clientelas.^{xviii} O avanço da tecnoburocracia, portanto, não significaria de imediato o enfraquecimento de práticas clientelistas. Os técnicos se transformaram em mais um agente importante, com os quais os políticos tiveram que aprender a lidar e influenciar. Para além, a necessidade de atuar junto aos novos órgãos estatais pode ter levado os políticos a se especializar em determinada área, adquirindo determinado conhecimento, ou beneficiar as carreiras políticas de indivíduos com formação educacional específica.

O que gostaríamos de enfatizar, enfim, é que a ditadura militar se abre para a presença de diferentes tipos de atuação das elites políticas em suas interações com a sociedade e com o Estado. A consolidação da ordem social capitalista, com o avanço da industrialização, da urbanização, dos meios de comunicação de massa, da organização da

sociedade civil, do crescimento da burocracia estatal colocou novos caminhos para a constituição das trajetórias dos indivíduos que se dedicam à política como profissão.

Apesar dos limites impostos, os políticos continuaram suas atividades, fazendo campanhas, desempenhando seu trabalho parlamentar, constituindo vínculos com a sociedade. Desta forma, construíram redes políticas e sociais que garantiram a continuidade e a solidez de muitas carreiras. Antônio Carlos Magalhães, Fernando Henrique Cardoso, Orestes Quécia, José Sarney, Eduardo Suplicy, Jader Barbalho são alguns exemplos de indivíduos que iniciaram ou fortaleceram sua atuação política sob o período ditatorial. É importante refletir sobre as trajetórias e práticas políticas das elites que emergiram da ditadura e tomaram a frente da elaboração de novos arranjos institucionais e sociais para o país a partir da década de 1980.

ⁱ GASPARI, Elio. (2003) *A ditadura derrotada*. São Paulo, Companhia das Letras.

ⁱⁱ KINZO, Maria Dalva . (1990) "*A Questão Política no Brasil*", in: LAMOUNIER, Bolívar. *De Geisel a Collor: o Balanço da Transição*. São Paulo, Editora Sumaré/IDESP.

ⁱⁱⁱ FICO, Carlos. (2004) *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar*. Rio de Janeiro, Record.

^{iv} WEBER, (2004) *Ciência e Política. Duas vocações*. São Paulo, Martin Claret., p. 68.

^v Para uma análise dos conflitos entre parlamentares, inclusive integrantes da Arena, e governo militar em questões que implicavam a interferência governamental na atividade política, ver GRINBERG, Lúcia. (1998) *A Aliança Nacional Renovadora (ARENA): a criação do bipartidarismo e do partido do governo (1965-1979)*. Niterói, UFF, dissertação de mestrado. Da mesma autora, (2004) *Partido político ou bode expiatório: um estudo sobre a Aliança Renovadora Nacional*. Niterói, UFF, tese de doutorado.

^{vi} JENKS, Margaret. (1979) "Political parties in Authoritarian Brazil". Duke University, dissertação de PhD.

^{vii} FLEISCHER, David. (1980) *A evolução do bipartidarismo brasileiro 1966-1979*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 51, pp 55-85.

^{viii} KINZO, Maria Dalva. (1988) *Oposição e autoritarismo. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979)*. São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

^{ix} CARDOSO, Fernando Henrique. (1978) "Partidos e deputados em São Paulo: o voto e a representação política", in: LAMOUNIER, B. e CARDOSO, F. H. (coords.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª edição e REIS, Fábio Wanderley. (1978) "As eleições em Minas Gerais", in: LAMOUNIER, B. e CARDOSO, F. H. (coords.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª edição.

^x TRINDADE, Hélgio. (1978) "Padrões e tendências do comportamento eleitoral no Rio Grande do Sul", in: LAMOUNIER, B. e CARDOSO, F. H. (coords.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª edição. e CARDOSO, op. cit.

^{xi} FEISCHER, David. (1984) *Do antigo ao novo pluripartidarismo. Partidos e sistemas partidários no Congresso Nacional, 1945-1984*. Brasília, Câmara dos Deputados.

^{xii} SANTOS, Fabiano. (2000) "Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-1999". BOSCHI, Renato, DINIZ, Eli e SANTOS, Fabiano. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, p. 93.

^{xiii} ADERBACH, Joel, PUTNAM, Robert & ROCKMAN, Bert. (1981) *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge/Londres, Harvard University Press, p. 47.

^{xiv} DINIZ, Eli. (1982) *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. e Fleischer, 1984.

^{xv} MARTINS, Carlos Estevam. (1978) "O balanço da campanha", in: LAMOUNIER, B. e CARDOSO, F. H. (coords.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª edição.

^{xvi} VILELA, Teotônio. (1977) *A pregação da liberdade. Andanças de um liberal*. Porto Alegre, L&PM Editores.

^{xvii} BOSCHI, Renato Raul. (1987) *A arte da associação. Política e base e democracia no Brasil*. São Paulo, Vértice.

^{xviii} DINIZ, Eli, 1982, op. cit.