

# Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979)

**Rafael Machado Madeira**

Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1998), mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2002), estágio de doutorando no exterior (Florida International University, 2004), doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2006) e pós-doutorado pela École des Hautes Études en Sciences Sociales - EHESS.

Este artigo busca analisar o período ditatorial a partir das complexas relações entre a cúpula militar e parcela significativa da elite política brasileira, que atuou sob a capa do sistema partidário instituído pelo regime. Embora se dê ênfase aqui à relevância do “ato inaugural” representado pela decisão do governo Castelo Branco de criação de um sistema com dois partidos, é fundamental a preocupação de não se tomar como dada a sequência de fatos que desemboca na criação do bipartidarismo. Deve-se evitar o risco de reconstruir o processo histórico atribuindo ao mesmo uma racionalidade *a posteriori*. Processo este que foi marcado por profundas incertezas, hesitações, avanços e recuos. E estas são algumas das principais características identificadas no período que se inicia às vésperas da edição do Ato Institucional número 2, que cria Arena e MDB.

Uma das principais características do institucionalismo histórico é a concepção de que instituições atuam no longo prazo. Através da repetição contínua é que os padrões de interação se sedimentariam, passando então a interferir no leque de alternativas à disposição dos diferentes agentes em cada caso. O ponto a ser discutido é o de que uma análise baseada somente nesta perspectiva de longo prazo (*path dependent*) não é capaz de abarcar situações de ruptura. Isto é, os processos de formação institucional que são fruto de um fato ou de um conjunto de fatos circunstanciais e não previstos-planejados (normalmente definidos como “situações críticas”) normalmente não são explicados até porque o esquema de análise não abre espaço para esta dimensão de curto prazo. Como afirmam os autores, nestes casos: “*O principal problema consiste evidentemente em explicar o que provoca as situações críticas*” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 201).

O processo de formação institucional pode ter base em um conjunto de fatos e eventos circunstanciais e que se sucedem de forma não planejada e em um espaço de tempo relativamente curto. Nesse sentido, análises como a de PIERSON (2004) permitem centralizar o foco nesta dimensão de curto prazo. Aqui, pretende-se analisar várias das características do bipartidarismo brasileiro (que influenciarão na dinâmica político-partidária e eleitoral característica do atual período multipartidário). PIERSON (2004) ilustra esta dificuldade de se analisar contextos específicos ao chamar a atenção para a necessidade de se levar em consideração fatores de longa duração.

Many important social processes take a long time – sometimes an extremely long time – to unfold. This is a problematic fact for contemporary social science, particularly in areas of inquiry where individual strategic action has become the central vantage point for framing questions and answers about social life. Especially in economics and political science, the time horizons of most analysts have become increasingly restricted. In choosing what we seek to explain and in searching for explanations we focus on the immediate – we look for causes

and outcomes that are both temporally contiguous and rapidly unfolding. In the process, we miss a lot (Kitschelt 1999; Goldstone 1998). There are important things that we do not see at all, and what we do see we may misunderstand. (PIERSON, 2004, p.79).

## O Ato Institucional nº 2: *the big bang?*

Regras eficazes caracterizam-se por produzir rotinas, por estabelecer padrões de comportamento. Em contextos de vigência e de efetiva eficácia de um determinado conjunto de regras, as instituições tendem a se sobressair em relação às iniciativas dos diferentes agentes nela inseridos. No entanto, também em contextos históricos de exacerbada instabilidade e turbulência é possível identificar a relevância que determinadas iniciativas e/ou atitudes do que se pode chamar de agentes-chave possuem no sentido de delimitar o marco-geral no qual os acontecimentos passam a ocorrer. Um contexto de imposição de instituições fora do marco de um Estado Democrático de Direito representa um exemplo ainda mais complexo do estabelecimento de padrões deste tipo, nos quais algumas de suas consequências podem não ser visíveis no curto prazo. *“Slow-moving outcomes are ones with long time horizons – that is, processes where meaningful change in the dependent variable occurs only over the long-run”*. (PIERSON, 2004, p. 90).

Neste sentido, o Ato Institucional nº2 irá marcar a história partidária e eleitoral brasileira dado que a criação de Arena e MDB representa o início de um período não absolutamente novo, mas que irá influenciar diretamente os períodos subsequentes. A criação destes dois partidos não anula a história, as tradições, as rivalidades e os laços de lealdade que caracterizavam a política brasileira até então. Contudo, o que este ato traz de novo é a moldura institucional na qual este conjunto de tradições passa a atuar. Aqui, se identifica um movimento complexo em que as diferentes famílias políticas (e

suas respectivas máquinas eleitorais) se ajustam a esta nova moldura institucional ao mesmo tempo em que esta estrutura institucional é adaptada (a sublegenda é um exemplo disso) à dinâmica político-eleitoral de então. Utilizando-se a análise de PIERSON (2004), se cada partido ou máquina política é visto como uma camada de terra da “geologia política” no âmbito estadual pode-se dizer que quando da extinção dos antigos partidos, o terreno já apresentava sinais claros de sedimentação. O “terremoto” (AI – 2) neste caso ocorre por um “fator externo” e provoca uma significativa reacomodação destas camadas ao longo dos anos sessenta e setenta.

Durante o seu primeiro ano e meio no poder o governo Castelo Branco caracterizava-se por uma significativa instabilidade. As eleições diretas para governador que ocorrem em outubro de 1965 em onze dos vinte e dois estados da Federação e nas quais atuaram os principais partidos políticos de então exacerbam os ânimos principalmente dos setores civis ligados à UDN e da chamada linha dura militar. A vitória dos candidatos do PSD e do PTB nos estados da Guanabara e de Minas Gerais (Negrão de Lima e Israel Pinheiro, respectivamente) gera profundos descontentamentos, particularmente, em duas das principais lideranças que apoiaram desde sempre os militares: os udenistas Carlos Lacerda e Magalhães Pinto (principais lideranças justamente da Guanabara e de Minas Gerais). Embora a derrota dos candidatos udenistas nestes dois importantes estados possa parecer uma derrota completa para o governo, tal não é a interpretação de estudiosos como JENKS (1979), para os quais estes resultados iriam ao encontro dos interesses de Castelo Branco.

Em nove dos onze estados em que ocorrem as eleições, os eleitos são apoiadores do novo regime. Além disso, as derrotas de Lacerda e de Magalhães Pinto contribuíram para neutralizar o poder destas lideranças. Ao garantir a posse dos

eleitos, Castelo Branco teria também conquistado, segundo JENKS (1979) o apoio e o reconhecimento dos novos governadores Negrão de Lima e Israel Pinheiro. Para os udenistas e para os oficiais da chamada linha dura, o sinal de emergência soou. Estava claro que a manutenção da aliança PTB-PSD traria sérias ameaças a setores importantes que apoiaram o golpe.

É curioso que mesmo com a propensão das elites políticas brasileiras de estarem sempre associadas ao poder, setores importantes do PSD não apoiam automaticamente os militares. Justamente do PSD, majoritariamente formado por políticos conservadores e de famílias tradicionais na política brasileira<sup>ix</sup>. Se o apoio às iniciativas da cúpula militar não se dava de forma automática, era preciso “criar” as condições para tanto:

The president proposed several Constitutional amendments increasing the power of the President over the states and making it possible to investigate and prosecute Kubitschek (whose status as former governor gave him certain immunities). The tension in the political system, particularly in the Congress, centered on whether the PSD would ultimately support these amendments. Party leaders dickered, caucused and worked with administrative officials to find some mutually face-saving compromise. The PSD was clearly divided. The president became increasingly dismayed with the PSD's intransigence and lack of unity. By October 17, he admitted the possibility of a new Institutional Act to dissolve the parties [...]. By October 26, his advisors were nearly unanimous in their approval of a new Act. When the PSD formally rejected the amendments, the Act was ready. (JENKS, 1979 p. 95-96)

Assim, no dia 27 de outubro de 1965 é editado o Ato Institucional número 2, cujos pontos principais, para além da extinção dos partidos (artigo 18) eram: a eleição indireta do presidente da República; a suspensão das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade, e estabilidade; a possibilidade do presidente decretar o recesso do Congresso, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores; a suspensão dos

direitos políticos e a cassação de mandatos. Além de JENKS (1979), depoimentos de algumas das principais lideranças da Arena como o do primeiro presidente nacional do novo partido, o senador gaúcho e ex-udenista Daniel Krieger e do chefe do Gabinete Civil do governo Castelo Branco e futuro governador da Bahia (1967-1971), Luiz Viana Filho (KRIEGER, 1976 e FILHO, 1975) atestam que a inclusão e o controle efetivo de amplos setores do PSD pelo governo eram considerados aspectos fundamentais para o sucesso dos militares na visão do presidente Castelo Branco. Contudo, se esta necessidade era evidente, a forma através da qual tal objetivo deveria ser alcançado era uma questão em aberto.

Na hipótese da criação de três ou mais partidos havia o risco iminente da manutenção das três maiores legendas do período democrático anterior: PTB, PSD e UDN, anulando alguns dos mais importantes propósitos do AI-2 que se constituíam justamente em inviabilizar a manutenção da aliança PTB-PSD e obter um maior controle sobre as lideranças deste último partido. De acordo com FILHO (1975), o grande dilema passa a ser representado pela dicotomia entre a alternativa bipartidária e a de partido único.

Desde novembro cogitava-se da formação dos novos partidos, que preencheriam a lacuna aberta com a extinção dos anteriores. E como nada existia, tudo seria levantado dos alicerces. No momento, a única ideia assentada era a inconveniência de numerosos partidos [...] Reduzir o número das agremiações foi, portanto, o ponto de partida. Juraci, traduzindo pensamento do Presidente, bateu-se por uma única agremiação. Nei Braga, com o apoio do senador Krieger, preferia dois partidos, e essa parece ter sido a posição do senador Filinto Muller. (FILHO, 1975 p. 369-370)

A alternativa bipartidária acaba se sobressaindo. No entanto, a formação de um grande partido governista esbarrava nas rivalidades locais e regionais entre suas lideranças. Até mesmo o mecanismo utilizado para neutralizar as rivalidades internas – a sublegenda – não foi consenso entre o governo, os

militares e as principais lideranças políticas. O próprio presidente Castelo Branco era inicialmente contra este mecanismo dado que planejava a criação não só de um partido amplamente majoritário, mas também coeso. Na medida em que a sublegenda permitiria a manutenção de subgrupos rivais entre si no plano eleitoral local e estadual, este mecanismo ia de encontro à segunda das características que o presidente desejava ver no novo partido.

Se a experiência bipartidária brasileira nasce marcada pela artificialidade (KINZO, 1988), esta é fruto da coexistência no interior das legendas de adversários ferrenhos em seus respectivos redutos eleitorais. Dito em outras palavras: a artificialidade que marca principalmente a fase inicial do bipartidarismo resulta diretamente da coerência das disputas eleitorais que haviam ocorrido nas últimas duas décadas. Como afirmado por KRIEGER, 1976: *“Os fantasmas dos partidos extintos perturbavam o harmônico funcionamento dos criados para substituí-los. Não se extirpam facilmente divergências exacerbadas, no curso do tempo, em árduas e porfiadas lutas”*. (KRIEGER, 1976 p. 306).

Como exemplo desta dinâmica, pode-se citar o caso do governador recém eleito em Minas Gerais. Após filiar-se à Arena (assim como todos os outros governadores), Israel Pinheiro tenta convencer seus antigos companheiros no PSD mineiro a fazer o mesmo.

State federal Deputies, however, were finding it nearly impossible to convince their local brokers (usually local politicians) to join with the UDN within the *municípios*. At the end of November, over half the Federal Deputies in the state were still planning to join the opposition. Their own elected positions rested ultimately on the support of local party organizations, and few were willing to break those ties even at the risk of being in the opposition at the state and national level, denied patronage and preference of state and federal bureaucracies. (JENKS, 1979 p. 109).

A filiação na organização oposicionista era o preço que várias lideranças políticas pareciam estar dispostas a pagar pela incompatibilidade com grupos políticos rivais já estabelecidos na futura Arena<sup>x</sup>. A instituição da sublegenda possibilita que se evite os possíveis riscos de permanecer na oposição, sem abrir mão da disputa eleitoral em suas regiões. Diante da incompatibilidade entre os propósitos (partido majoritário e coeso), o governo opta pela manutenção da primeira característica.

No que tange ao MDB, se a partir dos anos setenta é claramente identificável o seu crescimento, tal não é o cenário do partido em seus primeiros anos de vida. Um indicador consistente das dificuldades de estruturação do MDB é o fato de que durante os primeiros anos de existência do bipartidarismo as disputas eleitorais se davam principalmente entre as sublegendas da Arena. A maioria dos municípios sequer contava com diretórios do partido oposicionista. Se as cassações, a sublegenda e a cooptação exercida pelo governo de diversas lideranças para a Arena contribuíram para dificultar a organização do MDB, em fevereiro de 1966 este partido sofre outro golpe: o AI-3. A partir de então a eleição para governador passa a ser indireta e os prefeitos de capitais seriam nomeados pelos governadores de seus respectivos estados, sepultando uma das principais possibilidades de êxito eleitoral do MDB dado que a maior parte do seu eleitorado em potencial estava localizada nos maiores centros urbanos.

Mesmo com o seu notório grau de artificialismo e com todas as incertezas, hesitações e resultados não planejados, o ato de criação de dois partidos políticos em plena ditadura militar representa um marco que terá reflexos significativamente mais longevos do que os próprios partidos políticos criados pelo regime entre 1965-66. E é nesta dimensão que se deve entender o AI – 2 como o “*big bang*” isto é, como um ato inicial que teve

repercussões com um alcance bem maior do que o próprio período de vigência do bipartidarismo. Tal achado ilustra o quanto a transição para a democracia foi pautada pela agenda e pela engenharia institucional impostas pelo regime em seus primeiros anos de existência.

### **Do bipartidarismo ao partido único de fato: as primeiras eleições (1966 – 1970)**

As eleições de 1966 representam o primeiro teste desta nova estrutura institucional. As incertezas eram aumentadas pelas perseguições e cassações efetuadas pelos militares. Entre 1965 e 1967, JENKS (1979) identifica que pelo menos 238 pessoas perderam os seus direitos políticos. Em sua maioria, os cassados eram deputados estaduais recém filiados ao MDB. Se na esfera federal já havia sido difícil atingir o número mínimo de deputados e senadores para a sua fundação, nos estados e municípios a situação que já era drástica acaba se tornando mais preocupante em função das cassações.

Vários são os estados em que a falta de estrutura impede a viabilidade eleitoral do MDB. TUPIASSU (1968), identifica que nestas eleições o partido não obtém êxito em lançar sequer um número de candidatos igual ao das cadeiras da Assembleia Legislativa do Pará, o mesmo ocorrendo para a Câmara dos Deputados. Mesmo em estados mais urbanizados e economicamente mais desenvolvidos como São Paulo a supremacia organizacional do partido governista (beneficiando-se do clima de insegurança e do apoio governamental ostensivo) era evidente. Sem eleições diretas para as prefeituras das maiores cidades, o MDB lança candidatos em apenas 66% dos 78 municípios em que há eleições para prefeito. Em todo o país, era comum que a verdadeira disputa eleitoral se desse não entre Arena e MDB, mas sim entre os remanescentes dos antigos

partidos políticos agora sob a legenda (melhor dito: sublegenda) governista.

A vitória da Arena em 1966 pode ser mensurada pelo resultado das eleições para o Senado Federal. Mesmo para este cargo, no qual o eleitorado dos grandes centros tinha um peso relevante, a vitória do partido governista foi incontestada (19 *versus* quatro). Para a Câmara dos Deputados a Arena elege 277 membros, mais que o dobro das 132 cadeiras conquistadas pelo MDB<sup>xi</sup>. Nas Assembleias estaduais o fenômeno se mantém: 731 vagas para a Arena e 345 para o MDB.

Se nos níveis nacional e estadual a disputa era desigual, nas eleições municipais de 1968 (1400 municípios) e de 1969 (975 municípios) a disparidade é ainda mais evidente. O MDB conquista menos que vinte por cento das prefeituras em disputa em 1968. Como consequência destes resultados, formou-se dentro do MDB uma corrente que propunha a tese da autodissolução. Se até então o cenário já era preocupante para o partido oposicionista, com o advento do Ato Institucional nº5<sup>xii</sup> o cenário se torna ainda mais sombrio. Com o aumento das incertezas provocado pela nova onda de cassações (até 1970, mais 88 deputados federais e cinco senadores são cassados) e pela censura severa que é instituída, tanto o interesse pelas eleições de 1969 quanto as chances do MDB se estruturam e tornar-se viável eleitoralmente diminuem ainda mais (JENKS, 1979).

É neste contexto que ocorre a troca dos deputados federais, dos deputados estaduais e de dois terços do Senado nas eleições de novembro de 1970. Nestas eleições chega-se ao ápice do predomínio eleitoral do partido governista. Cassações, censura, apoio governamental ostensivo, prisões arbitrárias de candidatos oposicionistas, descrença de significativos setores oposicionistas em relação à esfera político-eleitoral (votos em branco, que nesta eleição chegam a 21%, mesmo percentual de

votos obtido pelo MDB), vários são os motivos que explicam conquista de 40 das 46 vagas ao Senado Federal e 220 das 310 cadeiras na Câmara dos Deputados (além de 495 das 701 vagas nas Assembleias estaduais) pela Arena. Nas eleições municipais subsequentes (1972) a Arena conquista 88% das prefeituras. Mesmo nos maiores centros a Arena mantém o bom desempenho eleitoral (o MDB conquista maioria das cadeiras ao legislativo municipal em apenas sete das 21 capitais em que houve eleição).

Como se não bastassem todas estas dificuldades, o MDB sofria ainda com a ausência de vínculos entre seus poucos prefeitos e a legenda. Nada menos que 303 (em um universo de 505) prefeitos eleitos pelo MDB acabam migrando para o partido governista após as eleições. Se o risco das cassações era um perigo constante, o fenômeno da defecção dificultou ainda mais a estruturação do partido oposicionista.

### **O MDB nos anos 1970: estruturação do partido oposicionista e substituição de clivagens antigas por novas clivagens**

Embora no nível municipal os resultados eleitorais tenham sido ainda piores do que no âmbito estadual nas últimas eleições, o MDB acaba conquistando alguns importantes centros urbanos como Juiz de Fora e Araguaí em Minas Gerais e Campinas em São Paulo. A conquista destes postos ajuda a explicar como o partido inicia um processo de estruturação de suas máquinas partidárias a partir da promoção de novas lideranças locais e da criação de diretórios municipais (MELHEM, 1998). Ao analisar este processo em Minas Gerais, JENKS (1979) afirma que:

MDB leaders in some areas of the country began *município-by-município* organizing efforts. Special attention was given to Minas Gerais which the party hoped to make its geographic base for a political resurgence. It had not had a

single *município* party directorate in the state in 1966. By 1970 it had organized 372. This still meant, however, that it was unorganized in half of the state's 726 *municípios*, while ARENA was organized in all but 17. (JENKS, 1979 p. 186-187)

Ao examinar este processo no interior de São Paulo, MELHEM (1998) identifica a vitória inesperada do então deputado estadual Orestes Quércia à prefeitura de Campinas ainda em 1968 como uma conquista fundamental para viabilizar o processo liderado por este prefeito de organização de centenas de diretórios municipais no interior do estado no início da década de setenta. Disputando a prefeitura com lideranças políticas locais tradicionais no município (e desde 1965 filiadas à Arena), Quércia estabelece uma estratégia que tem êxito ao articular um discurso antielitista e renovador (que tem boa recepção entre os setores mais combativos ao regime militar), mas com uma significativa ambiguidade ideológica (fator que o aproxima de setores mais conservadores e/ou descontentes com o regime). Desta forma, a eleição de Quércia representa: “[...] a emergência de um novo tipo de lideranças de oposição no interior, mais relacionado com as lutas sociais, desvinculado da polarização política da década de sessenta [...] é o caso de Quércia, de Robson Marinho em São José dos Campos e mesmo do Esmeraldo Tarquíneo em Santos”. (MELHEM, 1998 p. 181).

Encerrada a sua gestão municipal em 1972, Orestes Quércia passou a se dedicar integralmente a ampliar sua posição no MDB, com olho nas próximas eleições parlamentares: ‘Terminado o mandato de prefeito, aí sim percorri São Paulo inteiro, quando organizei mais de trezentos diretórios. Depois desta organização toda fui candidato a senador em 74 e foi aquele resultado eleitoral. (MELHEM, 1998 p. 185).

Com o propósito de formar novos diretórios pelo estado, Quércia identifica não na oposição direta ao regime a sua melhor estratégia para atrair e filiar pessoas dispostas a estruturar um diretório do MDB em seu município.

Principalmente nas pequenas cidades, a estratégia mais profícua foi a de explorar rivalidades locais.

Nas cidades pequenas, o que a gente sempre percebeu é que o espírito de oposição não estava muito direcionado ao governo federal ou à própria revolução. Era oposição dentro da cidade. Era o grupo contrário ao grupo do prefeito... Aí adquirimos mais esse know-how, a gente procurava o adversário do prefeito na eleição passada. (MELHEM, 1998, p. 187).

MELHEM (1998) afirma que a estruturação do MDB ocorre “enredado” na esfera local e sem nenhuma clareza ideológica. A estratégia foi a de ter os limites municipais como horizonte. E esta estratégia de não enfrentamento direto com as esferas estadual e federal de governo é, então, apontada como importante causa da viabilidade da estruturação do MDB no interior de São Paulo. Embora vá ao encontro da hipótese deste estudo e seja consistente, esta explicação não dá conta da compreensão completa deste fenômeno. Aponta-se aqui para algo que passa quase despercebido na entrevista, mas que será a seguir analisado em função da sua relevância: a clivagem entre as lideranças tradicionais do partido governista e suas novas lideranças.

Apesar da interiorização do partido não apontar para um crescimento do debate ideológico ou mesmo oposicionista em relação ao governo federal, desde o princípio desta década identifica-se no MDB um movimento que defendia uma posição clara de oposição ao regime. Ao lado dos moderados do MDB constitui-se então um grupo composto majoritariamente por deputados federais mais jovens. Se o processo de estruturação do MDB pelo interior capacitou-o a adquirir uma maior capilaridade eleitoral, a constituição deste grupo conferiu à legenda oposicionista, ao menos no nível federal, um discurso mais consistente de oposição ao regime militar.

The MDB leaders who had been most outspoken in their criticism of the government had won the most votes in 1970. On the other hand too much opposition had brought down the

government's wrath on the leadership and led to *cassações*. MDB thus found itself fragmented in the Congress between *autênticos* and *moderados*, a division which became more important even than the old party linkages of the MDB members. [...] The new leader of MDB in the Chamber, Pedroso Horta, succeeded in working with both sides in the dispute, by distributing leadership positions equally among contending factions. The 17 vice-leaders of the party, for example, included nine *moderados* and eight *autênticos*. Essentially, the *autênticos* argued for a "true opposition" while *moderados* were more willing to compromise with the military. [...] One of the *autênticos* first moves was to expand the MDB platform to include criticism of the government's economic programs. (JENKS, 1979 p. 211-212).

Esta nova divisão interna no MDB representa um lento processo de substituição da clivagem representada pelas antigas legendas partidárias por esta nova, ao menos no interior de sua bancada na Câmara dos Deputados. Se as cassações representam a saída dos setores do MDB mais combativos, a defecção (principalmente dos prefeitos) dos eleitos pelo MDB em direção à Arena representa a existência de uma importante região de contato (de uma intersecção) existente nas (imprecisas) fronteiras entre ambos os partidos. O espaço que desde as cassações estava vago passa então a ser novamente ocupado por estas novas lideranças eleitas à Câmara dos Deputados. Por fim, pode-se identificar que apesar das tensões que esta divisão provoca no interior do MDB, a liderança (assim como a direção nacional do partido) busca a conciliação entre os dois grupos a partir da composição das vice-lideranças. Tal balanço de poder interno entre os grupos é facilitado no MDB pelo fato de que, ironicamente, o partido opositor possuía um maior grau de liberdade para gerir suas negociações internas. A tendência era de que a Executiva Nacional deste partido fosse mais representativa das forças que formavam a legenda do que a Executiva Nacional arenista.

Surgimento de um discurso ideologicamente definido e mais combativo no âmbito nacional e crescimento da estrutura

partidária no interior, de olho nas questões locais e ideologicamente impreciso. Estes são dois dos principais fenômenos que ajudam a explicar a estruturação do MDB e o papel por ele exercido nas eleições subsequentes.

### **A Arena nos anos 1970: o surgimento de uma nova sublegenda e a substituição de clivagens antigas por uma nova clivagem**

Em todas as esferas e para todos os cargos ainda eletivos a Arena demonstra um desempenho eleitoral incontestado até 1972. As sublegendas se mostravam eficazes, viabilizando uma convivência (senão harmônica, pelo menos convivência) entre máquinas político-eleitorais rivais em âmbito municipal/estadual. Resolvida a questão das negociações para a formação do partido e do domínio eleitoral da Arena, foi possível ao então recém empossado presidente da República, o general Médici, tentar de certa forma retomar o projeto inicial de Castelo Branco de construção de um partido governista viável eleitoralmente e coeso internamente.

Contudo, se Castelo Branco tenta alcançar este objetivo trabalhando com as antigas lideranças político-partidárias, Médici tentará “construir” a coesão com base na promoção de novas lideranças políticas. Esta estratégia, significativamente mais centralizadora, visava à formação de correntes estaduais formadas por membros da Arena (provenientes seja da burocracia, do empresariado ou mesmo de lideranças políticas de segunda grandeza) que não eram vinculados às principais lideranças arenistas nos estados.

The Arena electoral publicity portraying the president as head of the party was much more than effective symbolism. In fact, Médici continued to expand his role as personal commander of the party after 1970. By the 1970 elections, Médici already had men personally loyal to him in key positions in the Arena national directorate and state directorates. At the beginning of the 1971 legislative session, he was able to select men to fill

the Arena congressional leadership positions as well. In 1966, the Congress had elected its own leaders rather than Castelo Branco's protégés. In contrast, in 1970, the leader of Arena in the Senate, Filinto Muller, simply submitted to the president a list of the Arena members in Congress for him to choose among for the leadership, and Arena then merely ratified his choice. (JENKS, 1979, p. 205).

As conhecidas clivagens representadas pelas disputas entre as tradicionais famílias e suas respectivas máquinas eleitorais sofrem uma modificação em seu padrão de competição interna em virtude do surgimento desta nova “sublegenda”. A tensão entre antigas e novas lideranças arenistas se torna explícita nas eleições municipais de 1972 quando o governo federal tenta realizar este processo de “renovação” (que desde 1970 ocorria na presidência do partido e em postos da Câmara dos Deputados e Senado federal, além de alguns governos estaduais – Santa Catarina – e municipais) das lideranças arenistas também em nível local.

Os “governadores técnicos” procuraram construir uma nova base política, que começava pela escolha do secretariado, ocupado quase por completo por outros “técnicos”. Estes governadores, desse modo, foram se distanciando da classe política tradicional e ficaram politicamente isolados em seus estados. O suporte dado pelo Governo Federal, contudo, não garantia aos governadores o controle das seções estaduais da ARENA. Nascia aí uma importante divisão informal no partido do governo: de um lado, aquilo que podemos chamar de ARENA I, isto é, o grupo mais ligado ao Poder Central e aos então governadores; de outro, a ARENA II, constituída por boa parte da elite política estadual que se sentia alijada do processo político. Esta divisão foi fundamental nas outras três eleições estaduais do período autoritário (1974, 1978 e 1982) [...]. (ABRUCIO e SAMUELS, 1997, p. 147).

Se na escolha dos governadores a capacidade do governo de impor os seus candidatos preferidos em grande medida à revelia das principais lideranças arenistas foi a regra, tal fenômeno não ocorre quando os “novos governadores” estruturam candidaturas desvinculadas das lideranças tradicionais pelo interior de seus respectivos estados nas

eleições municipais de 1972. Se, por um lado era relevante para os remanescentes da UDN, do PSD e do PTB (entre outros) disputarem entre si a liderança político-eleitoral local, por outro para nenhuma destas “famílias políticas” era conveniente o surgimento de uma nova força que surgisse nas disputas locais com o patrocínio seja do governo federal, seja dos governos estaduais. O mercado eleitoral, até então significativamente controlado por poucas e tradicionais lideranças, vê-se agora “invadido” por uma força estranha, ironicamente gestada no próprio “ninho” arenista. O monopólio da disputa entre as antigas famílias no nível local passa a ser ameaçado. Neste contexto, é melhor inclusive que um arqui-inimigo conquiste postos eleitorais do que estas “forças estranhas”.

The fragmentation of the government party occasionally cost it dearly in the election. MDB's greatest victory was in Santa Catarina, where it elected 41 mayors, up from 25, and won in the state capital and the three largest cities [...] The two reigning oligarchies in the state, represented by PSD and UDN, had joined Arena in 1965, continuing their bitter electoral competition as separate *sublegendas*. In an attempt to unite and control the party, Médici chose an “outsider” for governor of the state in 1970 [...] Alienated from the new governor, the Konder-Bornhausen and Ramos oligarchies freed their supporters for the 1972 campaign, and many wet to MDB. MDB's success here was due entirely to the Arena military (governor)/civilian struggle for control of state politics [...] Renovação at the local level simply did not occur. In sum, Médici controlled Arena at the national and state levels, recruiting the party leadership and increasing the centralization of authority under the President. Arena, in turn, controlled the electoral system, winning 88 per cent of the seats for mayor in the 1972 elections. (JENKS, 1979 p. 221-222).

Se entre os deputados estaduais e federais do MDB os antigos partidos perdem espaço para uma nova clivagem entre autênticos e moderados, na Arena, a modificação resulta da disputa entre o governo (e a “sua” sublegenda) e as lideranças políticas tradicionais que formam o partido governista. Esta tensão existente no interior da Arena catarinense é identificada também por CARREIRO (1990) quando o autor afirma que:

Realmente parece ter havido uma estratégia do poder central, de cunho burocrático (e ‘impessoal’), de reduzir o poder oligárquico nos estados [...] Esta estratégia é derrotada, porém, o que fica claro com a indicação em 1974 de Antônio C. Konder Reis para governador do Estado. A verdade é que o poder oligárquico se mostrou mais forte do que esperava a tecnocracia federal. (CARREIRO, 1990 p. 94).

Se na esfera parlamentar o governo federal conquista com êxito o controle dos arenistas, conclui-se que o partido do “Sim, senhor” (GRINBERG, 2009) não se dispõe a aceitar passivamente a “intromissão” do governo federal em questões eleitorais no interior dos estados.

## Partidos, divisões internas e as eleições de 1974

Embora afirme que o salto organizacional da legenda oposicionista se dê entre 1972 e 1976 – e não entre 1970 e 1972, como afirma JENKS (1979) – a análise de CARREIRO (1990) aponta também para as tensões criadas no interior da Arena catarinense desde 1970 com a escolha de Colombo Salles ao governo do estado. Vários são os estados em que os militares e o novo presidente (Geisel) irão repetir em 1974 o mesmo processo de escolha dos governadores (apoiar arenistas desvinculados das principais lideranças do seu partido no estado). Um exemplo claro é o do Rio Grande do Sul, onde Sinval Guazzelli foi o último votado em uma lista de pretendentes e foi o escolhido pelo governo federal para governar o estado (NERY, 1975, p. 40). Como ilustra a citação abaixo, o exemplo gaúcho está longe de ter sido a exceção.

Geisel teve desde logo dificuldades para realizar seus planos nos estados porque as elites locais estavam bastante descontentes com os então “governadores técnicos” e com as consequências dessa estratégia adotada por Médici. Em resumo, a ARENA já começaria desunida para as próximas eleições se não houvesse um realinhamento entre as forças do partido que agradasse à elite política estadual. Geisel tentou de algum modo fazer isso, buscando reincorporá-las no processo de escolha dos candidatos ao Senado e às governorias. Para

isso foi indicado Petrônio Portella, senador e presidente da ARENA, como enviado oficial do governo aos estados, a fim de discutir e de decidir quais seriam os candidatos do partido [...] O fracasso da estratégia de Geisel ocorreu porque a “Missão Portella” continuou afastando a classe política estadual da definição dos nomes dos candidatos aos cargos majoritários. Isso porque não houve de fato uma negociação entre o Poder Central e as elites estaduais: Portella impôs os nomes indicados pelo Governo Federal. Essas escolhas, além disso, respondiam mais ao critério da confiança do governo com relação ao candidato do que à representatividade do indicado junto às bases estaduais do partido. Ao fugir deste último critério, Geisel escolheu ex-udenistas para os três mais importantes estados conquistados pelo governo – Paulo Egídio em São Paulo, Aureliano Chaves em Minas Gerais e Sinval Guazelli no Rio Grande do Sul – quando na verdade a UDN nunca foi forte nestes estados no pré-64 e nem era majoritária como grupo dentro da ARENA local. (ABRUCIO e SAMUELS, 1997, p. 147-148).

Também no Paraná ocorre o mesmo fenômeno quando o escolhido foi o empresário Jayme Cannet sendo que o então senador Accioly Filho tinha o apoio de 62 entre os 63 membros da Arena paranaense ouvidos pelo seu presidente, Petrônio Portella (NERY, 1975). Também no Rio Grande do Norte a escolha recaiu sobre um nome que não era cogitado pelas diferentes alas arenistas.

Quando foram procurar um candidato a governador que trouxesse a paz para o partido e a vitória para o Senado, apareceram doze [...] No fim, restaram duas listas. A de Dinarte: Moacir Duarte, o genro. Dix-huit Rosado, o preferido. E a de Cortez: Osmundo Faria, o preferido. Antônio Florêncio, o deputado. Geraldo Bezerra, o secretário [...] Saiu Tarcísio Maia, que não era nenhum dos doze apóstolos e não tinha tido um voto sequer na prévia de Petrônio. (NERY, 1975, p. 65).

Esses exemplos, entre outros, deixam claro o fato de que o procedimento adotado para indicar o futuro governador em cada estado não passava pelo crivo das lideranças arenistas estaduais. Ao descrever este processo em Alagoas (estado em que o candidato mais votado foi efetivamente escolhido como futuro governador), este mesmo autor afirma que o que ocorre neste

estado foi: “[...] *um dos raríssimos casos em que o mais votado acabou escolhido governador*” (NERY, 1975, p. 145).

Se, em 1970, a estratégia do governo de nomear em vários estados governadores desvinculados das principais lideranças arenistas não teve reflexos eleitorais significativos, em 1974 as tensões entre lideranças tradicionais do partido e o governo ajudarão a explicar o surpreendente resultado alcançado pelo MDB. Ao examinar os resultados eleitorais no Espírito Santo, MARTINS (1976) afirma que a escolha do deputado federal Elcio Álvares desagradou as principais correntes arenistas: “*As correntes políticas da ARENA, no interior, insatisfeitas com os futuros rumos políticos (quase todos os nomes dos futuros secretários que a imprensa ventilava – eram da capital) não escondiam suas restrições*”. (MARTINS, 1976, p. 185-186).

Embora curta, esta citação merece ser analisada de forma mais detida dado que chama a atenção para o fato de que o processo de “renovação” que a Arena sofre parece formatar a clivagem (lideranças tradicionais *versus* novas lideranças) arenista em um padrão definido: capital *versus* interior. Para o governo federal isto representa um sério problema a ser enfrentado dado que a Arena tradicionalmente possuía um desempenho eleitoral melhor no interior do que em relação aos grandes centros urbanos. E no interior os votos arenistas eram “controlados” em grande medida pelas tradicionais máquinas eleitorais: nos estados em que se formou, a nova sublegenda da Arena possuía acesso direto à máquina estatal, mas não controlava os votos necessários para se consolidar e para neutralizar o poder das lideranças tradicionais do partido.

Logo a seguir far-se-á referência ao fato de que em 1974 inúmeras lideranças arenistas acabam ou não participando ativamente na campanha senatorial ou apoiando explicitamente o candidato que concorria pelo MDB. Em Goiás, por exemplo, tal aspecto é claramente identificado:

Os grupos e interesses se mobilizaram na escolha do candidato, definido somente quando o presidente nacional do partido esteve em Goiás. O então prefeito municipal de Goiânia, médico e líder pecuarista, Manoel dos Reis e Silva, fora o escolhido. Os grupos preteridos e os fracionamentos internos deixaram o partido dividido e desmobilizado para a campanha. (CAMPOS e MENEZES, 1976, P. 404).

Tal aspecto ajuda a explicar a diferença entre a votação do MDB para o Senado e para a Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas. A explicação consagrada pela literatura especializada é a de que o MDB teve um melhor desempenho eleitoral nas eleições majoritárias em virtude destas eleições terem tido um caráter plebiscitário (fruto, por exemplo, da feliz estratégia de campanha oposicionista e da sua competência para explorar um clima eleitoral um pouco mais distencionado em relação às eleições de 1970 e da utilização competente dos programas eleitorais na TV).

Embora se esteja de acordo com esta explicação, chama-se aqui a atenção para outro fator que ajuda a explicar tal fenômeno: o apoio que candidatos oposicionistas ao Senado (e somente os candidatos ao senado) tiveram no interior dos seus respectivos estados de lideranças arenistas. Se na disputa para o Senado várias lideranças arenistas apoiam os candidatos oposicionistas, para a Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa estas lideranças encontram-se de corpo e alma buscando votos para os seus representantes. Este aspecto ilustra o fato de que parte significativa dos sufrágios emedebistas ao Senado não reflete necessariamente um voto de oposição ao regime, mas sim, a indicação de inúmeras lideranças arenistas que acabam apoiando os candidatos oposicionistas ao Senado, mas buscando manter o voto deste mesmo eleitor para os seus candidatos a deputado federal e estadual. Tal aspecto ajuda a explicar o fato da legenda oposicionista ter conquistado 16 das 22 vagas em disputa – mesmo em estados pouco industrializados

e urbanizados. Na citação abaixo, em que se analisa o caso do Espírito Santo, se tem um exemplo claro desta dinâmica.

Como explicar a enorme diferença entre a legenda estadual da ARENA (227.596 votos) e a votação do seu candidato à eleição majoritária (168.366 votos), ou seja, uma queda de 56.230 sufrágios? – Ou então, qual a explicação para a votação do candidato ao Senado pelo MDB (213.038 votos) e a baixa votação da legenda estadual de seu partido (151.403 votos), ou seja, a diferença de 61.635 sufrágios? [...] Se o eleitorado queria protestar, ou demonstrar sua insatisfação com os governos, porque não votou – por completo – nos candidatos do MDB? Para muitos observadores, alguns chefes políticos da ARENA preferiram o candidato do MDB pelas suas qualificações pessoais. Para outros observadores, alguns chefes políticos da ARENA votaram no candidato do MDB para contrariar o futuro governador, ou para demonstrar sua insatisfação com os rumos políticos do estado. É possível que todos estejam certos. O fato inegável é que as eleições em alguns municípios do interior mostraram resultados surpreendentes. Por exemplo, no município de São Gabriel da Palha, no norte do estado, onde o MDB não possuía sequer um Diretório Municipal ou distrital e nem um vereador; onde a ARENA havia obtido nas eleições de 1970 cerca de 80% da votação; onde o prefeito é da ARENA e toda a Câmara Municipal; o candidato a senador do MDB venceu por 3.503 votos contra 2.527. [...] No município de Coalina, um dos maiores colégios eleitorais do Estado os resultados foram espantosos. A legenda federal da ARENA obteve 22.291 votos contra 2.182 do MDB e, portanto, 91% da votação. Quanto à legenda estadual, a ARENA obteve 23.192 contra 2.199 do MDB, ou seja, 91,33% da votação. Por incrível que pareça o candidato a Senador do MDB venceu em Colatina por 14.250 votos contra 11.716. (MARTINS, 1976, P. 195-196).

## Quadro 1

## Resultado eleitoral nacional (percentual): 1974

<i>Eleição/partido</i>	<i>Arena</i>	<i>MDB</i>	<i>Branco-Nulo</i>
Senado	35%	50%	9% – 6%
Câmara dos Deputados	41%	31%	14% - 7%

Fonte: JENKS, 1979.

O quadro acima ilustra de forma clara o que MARTINS (1976) analisa no Espírito Santo. Se a derrota para o Senado foi fragorosa, nas eleições proporcionais, a Arena mantém-se majoritária. Estes dados reforçam a interpretação de que o apoio arenista foi relevante para a vitória oposicionista nas eleições majoritárias de 1974. Mesmo em estados industrializados este fenômeno pode ser identificado. Em São Paulo, por exemplo, a candidatura de Carvalho Pinto ao Senado Federal ia de encontro às pretensões de duas das maiores alas da Arena: os ademaristas (que sustentavam a candidatura de Ademar de Barros Filho) e os laudistas<sup>xiii</sup> (que apoiavam o nome de Paulo Maluf). Assim como ABRUCIO e SAMUELS (1997), MARTINS (1978) comenta alguns relatos de como a campanha de alguns candidatos arenistas à Câmara dos Deputados e à Assembleia Legislativa estava ocorrendo e chama a atenção para o impacto destas tensões criadas entre a direção nacional do partido e o governo federal com algumas das principais lideranças estaduais e locais do partido governista, bem como o quanto isto foi importante para potencializar a candidatura de Orestes Quécia.

De São José dos Campos informava-se, a 30 de outubro, que a situação já ‘estava definida naquela cidade: depois de iniciar a campanha conjunta com Carvalho Pinto, os candidatos Rubens Savastano e Pierino Rossi, estão, desde o começo deste mês, lançando sua propaganda sem referência ao candidato ao

senado'. O mesmo fenômeno já era notório na Capital a 5 de outubro: 'volantes distribuídos em diversos bairros comprovam que há candidatos arenistas totalmente indiferentes ao esforço que o governador eleito vem fazendo para reeleger o senador. Em um desses volantes lê-se a seguinte observação: para senador o eleitor pode votar em qualquer candidato, assinalando com um X aquele que for de sua preferência'. Os arenistas desforravam-se restituindo aos eleitores o direito de escolha que, a eles, o governo havia surrupiado. (MARTINS, 1978, p. 84).

Ao comparar os resultados eleitorais de 1974 e 1976 nos municípios de Presidente Prudente (interior de São Paulo) e Juiz de Fora (interior de Minas Gerais), LAMOUNIER (1978) e WANDERLEY REIS (1978) também identificam nestas duas cidades o mesmo processo de transferência de votos exemplificado no eleitor que tradicionalmente vota na Arena; que continua votando na Arena para os cargos legislativos mesmo em 1974; que vota não no MDB, mas sim (e apenas) no candidato deste partido ao Senado e que volta a sufragar os candidatos arenistas em 1976, tanto para o executivo, quanto para o legislativo municipais. O primeiro autor chama a atenção deste aspecto da seguinte forma:

Observa-se [...] que o voto emedebista para o Senado em 1974 tem um poder de retenção relativamente baixo em relação ao voto de 1976. Somente 21,5% dos eleitores de Quêrcia, no nível de baixa escolaridade, iriam votar nos candidatos do MDB para prefeito. Esta proporção é sensivelmente maior (56 e 61 por cento, respectivamente) no que se refere ao voto emedebista para a Câmara Federal e para a Assembleia Legislativa. Entre os de escolaridade mais alta o poder de retenção do voto emedebista para o Senado é ligeiramente maior (26%) e o dos outros dois votos sensivelmente menor (44 e 50%, respectivamente) [...] Se nos voltarmos agora para os que votaram na ARENA em 1974, deparamo-nos com uma continuidade simplesmente espantosa. Tomando a coluna que corresponde ao voto arenista para o Senado, vemos que a soma dos percentuais de Constantino, Sandoval e indecisos da

ARENA alcança nada menos que 94 no nível baixo e 97 no nível alto. Os percentuais correspondentes para a Câmara Federal são 95 e 98 e para a Assembleia, 95 e 95, respectivamente. (LAMOUNIER, 1978, p. 31-32).

Não se pretende aqui afirmar que o voto arenista é mais consistente do que o voto emedebista, pretende-se apenas ressaltar que uma parcela significativa do eleitorado que nas últimas eleições havia votado sistematicamente no partido governista optou (com o apoio tácito ou explícito de lideranças arenistas de vários estados) por votar nos candidatos do MDB ao Senado em 1974. Dito com outras palavras, o eleitor que vota sistematicamente (para todos os cargos) no MDB ou na Arena diminui significativamente a partir de 1974 (em detrimento ao desempenho eleitoral do partido governista), mas apenas nas eleições para o Senado. Ao comparar os resultados de 1974 e 1976 em Juiz de Fora, WANDERLEY REIS (1978) busca explicar o “aparente paradoxo” da vitória do MDB em 1974 e da sua derrota em 1976 da seguinte forma:

Há [...] um claro elemento de continuidade entre os dois eventos, e o aparente paradoxo aí envolvido não é mais do que aparente. O padrão subjacente, que transparece com indiscutível nitidez, é o que já foi sobejamente ressaltado por jornalistas e cientistas políticos: o núcleo de inconformismo no panorama político brasileiro da atualidade está representado, sobretudo pelos pólos dinâmicos e modernos da vida brasileira correspondentes às regiões urbanizadas, industrializadas e em expansão, nas quais se concentram grandes contingentes populacionais, enquanto os padrões que tradicionalmente caracterizam a estrutura clientelística de nossa vida política seguem em operação nos municípios do interior e nas regiões mais atrasadas, fazendo destas o reduto principal em que podem pretender eficácia os mecanismos propagandísticos e de controle à disposição do regime. (WANDERLEY REIS, 1978, p. 217).

A ressalva que deve ser feita à afirmação do autor é a de que a votação obtida pelos candidatos do MDB na grande maioria dos estados brasileiros em 1974 não provém somente das capitais. Além das tensões entre os arenistas e o governo federal, o fato do candidato opositorista em alguns estados ser

remanescente dos mesmos antigos partidos das lideranças arenistas tradicionais ajuda a explicar o fato de várias delas terem apoiado candidatos do MDB ao Senado. No Espírito Santo o candidato do MDB, Dirceu Cardoso, havia sido filiado ao PSD, o principal partido político capixaba no período multipartidário anterior. Dirceu Cardoso “[...] *foi inegavelmente, apoiado na capital e no interior por muitos de seus antigos companheiros*” (MARTINS, 1976, p. 189). No Rio Grande do Sul ocorre o mesmo fenômeno dado que o candidato do MDB era um dos principais herdeiros políticos do tradicional liberalismo gaúcho (Silveira Martins, Assis Brasil, Raul Pilla, Brito Velho e Daniel Krieger, entre outros). Tal apoio dos antigos libertadores à Paulo Brossard é ilustrado na carta enviada ao então candidato pelo antigo líder do PL gaúcho e ex-arenista Brito Velho (NERY, 1975).

Para inúmeras lideranças arenistas descontentes com o governo federal a opção por apoiar um antigo correligionário (mesmo sendo pelo partido opositor) era preferível a apoiar o candidato oficial e, com isso, ajudar o governo federal a prosseguir com o seu projeto de renovação da Arena nos estados em que tal projeto se encontrava em marcha.

Segundo REIS (1976), temendo o impacto deste descontentamento no resultado das eleições em 1974, Médici:

[...] conclamou seus liderados a cerrarem fileiras em torno do interesse maior da agremiação, quando falou aos dirigentes da ARENA, alguns meses antes da eleição, em agosto. Estava prevendo, com acerto, que algumas lideranças poderiam não se engajar de modo ativo na campanha, e que isso poderia custar uma boa parcela de votos ao somatório indispensável ao partido em determinados embates, o que, efetivamente, ocorreu. (REIS, 1976, p. 89).

Vários são os relatos do esforço dos governadores recém-eleitos no sentido de alavancar as candidaturas da Arena em seus respectivos estados ao Senado Federal. REIS (1976), DANTAS (1976), MARTINS (1976) e MARTINS (1978)

identificam claramente o empenho dos governadores (de Pernambuco, Sergipe, Espírito Santo e São Paulo, respectivamente) ao longo da campanha eleitoral. Estes quatro estados representariam um fenômeno que teria ocorrido em praticamente todo o país. Mesmo com a máquina federal e as máquinas estaduais atuando ativamente na campanha eleitoral, o governo federal (e não necessariamente a Arena – ou, ao menos, várias de suas tradicionais lideranças) é o grande derrotado nas urnas. No entanto, JENKS (1979) interpreta a relação entre os governadores recém eleitos e os candidatos da Arena ao Senado de forma distinta. *“The governors, with their own elections certain and often from factions antagonistic to the Senate candidates, campaigned very little”*. (JENKS, 1979, p. 248).

A hipótese aqui levantada é a de que cada interpretação dá conta de um contexto específico: nos estados em que o governo federal e a direção nacional da Arena impuseram o governador do estado ou o candidato ao Senado contra a vontade das lideranças arenistas tradicionais, está-se diante do primeiro cenário. Nos casos em que as principais facções arenistas chegam a um acordo – como em Santa Catarina, onde os remanescentes do PSD e da UDN selam um pacto e este é respeitado por Brasília – o candidato ao Senado não conta com o apoio ostensivo (muitas vezes nem mesmo com o apoio) do grupo já contemplado com o Executivo estadual. Tanto no primeiro cenário quanto no segundo, os candidatos ao Senado pelo partido governista não logram o apoio unânime do partido.

Analisando-se as divisões internas à Arena e ao MDB, observa-se que no caso da legenda oposicionista, ambos os grupos contribuem para o crescimento eleitoral do partido. Se os autênticos tendem a conquistar o voto dos setores mais combativos ao regime militar, os moderados contribuem para capilarizar a estrutura do partido no interior, conquistando um voto mais difuso e não tão coerente ideologicamente. Neste

sentido, esta diferenciação interna acaba sendo funcional para a viabilidade eleitoral da legenda. Na Arena, por outro lado, o acirramento das tensões entre suas diferentes lideranças e o governo acaba sendo disfuncional dado que inúmeras lideranças arenistas optam por deixar vários dos candidatos arenistas ao Senado Federal à sua própria sorte. Pode-se aqui identificar o quanto as divisões internas acabam sendo funcionais para a legenda oposicionista e disfuncionais para o partido do governo.

### **1976 e 1978: sai de cena a televisão e voltam à cena as máquinas eleitorais**

A derrota fragorosa na disputa pelo Senado Federal e o crescimento também surpreendente da votação oposicionista para os legislativos estadual e federal fizeram soar mais uma vez o alarme para os setores mais radicais (seja dos militares, seja das elites políticas que apoiavam o regime). O risco de uma nova derrota nas eleições vindouras era algo que o presidente Geisel, às voltas com o processo de abertura, não permitiria. Para neutralizar este perigo, em 1º de julho de 1976 o governo instituiu a Lei nº 6.339 (Lei Falcão) que modifica significativamente as regras que vigorariam a partir das eleições municipais daquele ano. Entre as principais medidas casuísticas, destaca-se a proibição de veiculação na televisão de discursos e falas dos candidatos. Era permitida apenas a veiculação da foto, número de candidatura e de um perfil resumido de cada candidato. Esta proibição impediu o MDB de explorar a televisão enquanto meio eficaz de comunicação com o eleitorado.

Com as eleições municipais de todo o país marcadas para 1976, era, pois compreensível que a estratégia da distensão fosse submetida a um profundo reexame, a idas e vindas, até porque outra derrota teria graves implicações para a sucessão presidencial e dos governadores, e para as eleições legislativas

gerais previstas para 1978. Nesta perspectiva é que se compreende o recurso à Lei 6.339 – Lei Falcão. É ela a terceira modificação substantiva da legislação desde a introdução, em 1962, da propaganda eleitoral gratuita nos veículos de comunicação de massa. Pode-se, sem dúvida afirmar que a Lei Falcão, pelo seu caráter altamente restritivo, invalida todas as medidas desde então adotadas no sentido de tornar mais democráticas e equitativas as campanhas eleitorais. (DUARTE, 1980, p. 183).

Para além deste fator, analisado detidamente por DUARTE (1980), não se pode esquecer o fato de que se nas eleições ao Senado Federal as disputas internas à Arena prejudicavam o seu desempenho eleitoral, no plano municipal, o esforço de cada sublegenda para eleger os seus respectivos candidatos aos governos municipais e às Câmaras de Vereadores representava a certeza de que toda a estrutura da máquina (ou das máquinas) arenista estaria em plena atividade. Conseqüentemente, na grande maioria dos municípios situados no interior a vitória arenista era esperada. Identificar se a ausência da televisão teve um impacto maior ou menor no resultado das eleições de 1976 do que o fato das estruturas partidárias estarem todas em atividade é algo que foge ao escopo deste estudo. No entanto, ao se comparar as duas dimensões dos resultados (número de prefeituras e de vereadores conquistados por cada partido e o somatório da votação em cada legenda) identifica-se claramente que se por um lado a Arena conquista apenas 53% da votação total contra 47% do MDB (nas eleições municipais anteriores este percentual foi de 85% contra 15% do MDB), o partido governista mantém o controle de 83% das prefeituras (uma diferença de apenas 5% em relação a 1972). Inclusive em grandes centros urbanos, o desempenho eleitoral da Arena não é desprezível dado que este partido conquista a maioria das cadeiras no legislativo municipal de 11 capitais.

Mesmo sem poder contar com o potencial de persuasão da televisão, os candidatos emedebistas novamente conquistam o apoio do eleitorado dos maiores centros urbanos, demonstrando que o voto oposicionista nestes grandes centros se estabilizava e não era fruto de uma conjuntura específica apenas. A sequência eleitoral 1974, 1976 e 1978 aponta para a consolidação da imagem do MDB perante este eleitorado<sup>xiv</sup> (CARDOSO, 1978, e LAMOUNIER, 1980).

Além do voto, surge nestas eleições o que se pode chamar de um fator geracional relevante (MADEIRA, 2002): a eleição de políticos que não haviam sido filiados às legendas pré-65. Após dez anos de bipartidarismo, o crescimento eleitoral do MDB baseado, entre outros fatores, na incorporação de setores sociais até então alijados da disputa eleitoral, bem como o processo de renovação patrocinado pelo governo na Arena representam um relativo enfraquecimento das tensões entre os remanescentes dos antigos partidos dado que estes novos contingentes não haviam convivido naquele contexto e não possuíam os vínculos de lealdade e de rivalidade que norteavam as relações entre as antigas lideranças. Como salientado no início deste artigo, identifica-se aqui o que PIERSON (2004) define como *slow-moving, cumulative structure*.

[...] political outcomes may have a slow-moving, cumulative structure. This will be the case, for example, if the principal causal mechanism involved is one of *replacement*. Because individual partisan attachments reveal considerable inertia, for instance, environmental changes usually have their most powerful effects on new voters. Partisan realignment therefore often works through the extremely gradual replacement of political generations, as old members die off and are replaced with new ones who lack the old attachments. This mechanism of replacement is applicable in a variety of contexts, suggesting a central reason why many political outcomes may have a very slow-moving quality. Consider the case of political elites. If occupants of elite positions possess resources that allow them to defend their positions against challenges, major changes in elite composition will often operate through slow-moving processes of replacement. In the American Congress, for instance, incumbents possess such tremendous advantages that they are rarely voted out of office. The main mechanism of elite-level restructuring is instead replacement: when particular politicians retire or die, they are succeeded by politicians who

better match the new social environment. Thus even a major change in the fortunes of particular categories of politicians [...] may take decades to work itself out. (PIERSON, 2004, p. 90).

Este aspecto é identificado, por exemplo, por CARDOSO (1978) já nas eleições de 1974, ao menos no estado de São Paulo. O impacto deste processo de renovação ocorre tanto no eleitorado (voto jovem e voto oposicionista), quanto nos quadros partidários. Ao examinar as carreiras políticas dos deputados federais eleitos em 1974 o autor salienta que na bancada emedebista 14 dos 24 deputados eleitos por São Paulo não haviam sido filiados a nenhum outro partido.

### Quadro 2: Deputados sem vínculos anteriores, eleitos em 1974 e em 1978

<i>Legislaturas/deputados</i>	<i>1974</i>	<i>1978</i>
Emedebistas	104 / 69%	133 / 71%
Arenistas	102 / 54%	152 / 61%
Total	206 / 61%	287 / 66%

Fonte: Elaboração Própria

Ao argumentar a favor da estabilidade das máquinas políticas tradicionais em Minas Gerais, ARAUJO (1980) enfatiza a falta de renovação entre os principais quadros arenistas e emedebistas neste estado. Examinando os vínculos dos três senadores, dos quarenta e oito deputados federais e dos oitenta e dois deputados estaduais eleitos no estado de Minas Gerais em 1978, o autor conclui que:

[...] percentualmente, Minas Gerais se faça representar por 66,7% de Senadores, 59% de Deputados Federais e 40% de Deputados Estaduais formalmente vinculados às agremiações partidárias. Enquanto 33,3% do Senado, 41% da Câmara dos Deputados e 60% da Assembleia Legislativa são

aparentemente desvinculados das ex-agremiações partidárias. (ARAUJO, 1980, p. 50).

Embora não seja esta a interpretação que este autor dá aos dados, é significativo que apenas treze anos após o fim dos antigos partidos se identifique em um estado notoriamente caracterizado pela força das elites oligárquicas locais que mais da metade de seus deputados estaduais e quase a metade dos seus deputados federais não tenham ligações formais com as antigas organizações partidárias. Tal aspecto se identifica em âmbito nacional, como demonstra o quadro acima.

Apesar de significativamente atribulado e artificial na sua origem, o processo de formação da Arena e do MDB e a interação entre ambos seja no legislativo federal, estadual ou municipal, seja nos diversos contextos eleitorais, acaba produzindo alguns padrões que se sedimentam ao longo do tempo conferindo ao bipartidarismo uma nova dinâmica. Pode-se identificar, por exemplo, o papel crucial que as principais lideranças estaduais e regionais (seja da Arena, seja do MDB) conferem à manutenção de seus redutos eleitorais. Ilustrativo deste aspecto é o fato do governo federal não ter sido capaz de controlar efetivamente estas lideranças nem mesmo no período áureo da centralização (governo Médici). Embora controlasse o processo de tomada de decisão interno da Arena nos âmbitos nacional (comportamento no Congresso, escolha de suas lideranças no Congresso e da direção nacional do partido) e estadual (escolha dos governadores e dos candidatos ao Senado), o governo federal não foi capaz, por exemplo, de garantir o apoio de inúmeras lideranças arenistas aos candidatos da legenda.

Identifica-se aqui a existência de uma sobreposição entre duas lógicas (ou duas arenas: TSEBELIS, 1998): a eleitoral e a parlamentar. Claro está que o governo federal sempre demonstrou uma capacidade muito maior para controlar os

membros da Arena no parlamento dado que na esfera eleitoral a margem de manobra das lideranças arenistas era significativamente maior. Chama-se também a atenção para dois fatores que serão decisivos para a formatação da interação entre Arena e MDB e no interior de cada legenda. O primeiro constitui-se na viabilidade eleitoral do partido oposicionista. Tal aspecto é fundamental dado que é somente a partir de 1974 que se pode falar em um bipartidarismo de fato. Paralelo ao crescimento eleitoral da legenda oposicionista identifica-se o surgimento no interior de ambos os partidos dos “puros” (MADEIRA 2002). Isto é, tanto Arena quanto MDB passam a abrigar em suas legendas contingentes cada vez maiores de deputados (estaduais e federais), prefeitos e vereadores que não haviam sido filiados a nenhum dos partidos existentes no período multipartidário anterior.

Por fim, conclui-se que a análise da dinâmica do período bipartidário é fundamental para a compreensão do atual período multipartidário. Assim como é impossível entender a formação e as dinâmicas de Arena e MDB sem fazer referência ao período multipartidário anterior, a experiência bipartidária é parte fundamental da explicação da dinâmica do atual período multipartidário, principalmente em seus primeiros passos.

So far, I have stressed that social scientists may need to look at extended periods of time because they wish to consider the role of factors that change only very gradually. In essence, this argument suggests the need for social scientists to be attentive to the Braudelian focus on the *longue duree*. Yet there are additional aspects of social processes that may also be missed by a focus on the short-term – namely, those in which there is a considerable separation in time between the onset of a cause and the development in the main effect. This *temporal separation* is evident in two types of processes that figure prominently in comparative historical analyses: structural explanations and path dependent explanations. (PIERSON, 2004, p. 92-93).

Ao longo deste artigo, identificou-se a existência de um descompasso entre a fundação do bipartidarismo e a sua

efetividade. Embora tenham substituído formalmente as antigas legendas já em 1965, os sinais do papel ativo exercido por estes dois partidos enquanto estruturadores da esfera política serão visíveis apenas por volta de uma década mais tarde. Assim como Arena e MDB demoraram a se constituir em *loci* estruturadores de identidades políticas tanto entre os membros dos partidos quanto entre o eleitorado, argumenta-se que esta influência não irá se extinguir com o fim do bipartidarismo decretado pelo governo federal em 1979 (POWER, 2000 e MAINWARING e LIÑAN, 1998 e MADEIRA, 2011). Se os partidos políticos anteriores continuaram a definir campos e espaços no interior de Arena e MDB, argumenta-se que o mesmo fenômeno ocorre a partir do início da década de oitenta; só que agora é a dinâmica partidária e eleitoral que se desenvolveu sob o bipartidarismo que influencia diretamente a configuração do atual sistema partidário brasileiro.

O apoio da elite civil (empresários, religiosos, políticos, etc.) foi desde sempre considerado estratégico para a consolidação do regime civil-militar iniciado em 1964 e a Arena foi o principal veículo para a canalização deste apoio no que tange à elite política. A literatura e imprensa já exploraram a docilidade deste partido e suas lideranças (assim como muitas do MDB). A contribuição deste trabalho para o debate consiste em identificar o entrecruzamento diferentes interesses e dinâmicas na relação entre regime, partido e eleitorado. Se o “Partido do sim, senhor” foi absolutamente dócil no âmbito legislativo, identificou-se que na esfera eleitoral, em inúmeras situações lideranças políticas da Arena se indispuseram com o regime. E as eleições de 1974 constituem-se em um palco profícuo para a análise da complexidade destas relações.

## Bibliografia

- ABREU, Alzira, BELOCH, Israel, LATTMAN-WELTMAN, Fernando e LAMARÃO, Sérgio (coords). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós 1930**. Rio de Janeiro, FGV – CPDOC, (2001).
- ABRUCIO, Fernando e SAMUELS, David. “A nova Política dos Governadores”. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. Nº. 40/41 pp 137-166. 1997.
- ARAUJO, Aloízio G. “As Eleições em Minas Gerais”. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, UFMG, Nº 51, Julho 1980.
- BONAVIDES, Paulo. “As eleições cearenses de 1966”. **Revista Brasileira de estudos Políticos**. UFMG, Número 23/24. 1967/1968.
- CAMPOS, Francisco I. e MENESEZ, Maria Alice de L. G. “Goiás: surpresa no voto”. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Nº 43. Julho. Belo Horizonte, UFMG. 1976.
- CARDOSO, Fernando H. “Partidos e deputados em São Paulo (o voto e a representação política)”. In: CARDOSO, Fernando H e LAMOUNIER, Bolívar. *Os Partidos e as Eleições no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, (1978).
- CARREIRAO, Yan de S. *Eleições e sistema partidário em Santa Catarina: 1945-1979*. Florianópolis, Ed. da Universidade Federal de Santa Catarina, (1990).
- CARVALHO, Carlos A. “As Eleições no Município de Barbacena (MG)”. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, Nº 51. Julho. 1980.
- DANTAS, Ibarê. “As eleições de 1974 em Sergipe”. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Nº 43. Julho. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais. 1976.
- DUARTE, Celina, R. “A Lei Falcão: antecedentes e impacto”. In: LAMOUNIER, Bolívar (org). *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil, 1970-1979*. Petrópolis, Editora Vozes, (1980).
- FILHO, Luís, V. *O Governo Castelo Branco*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército e Livraria José Olympio, (1975).
- GRINBERG, Lúcia. *Partido Político, ou Bode Expiatório? Um estudo sobre a Aliança Renovadora Nacional (ARENA)*. Rio de Janeiro: Mauad X, (2009).
- HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. “As três versões do neo-institucionalismo”. **Lua Nova**, Nº 58, pp 193-223. 2003.
- JENKS, Margaret S. (1979), *Political Parties in Authoritarian Brazil*. PhD Dissertation, Duke University, (1985).
- KRIEGER, Daniel. *Desde as missões... saudades, lutas, esperanças*. Rio de Janeiro, José Olympio, (1976).
- LAMOUNIER, Bolívar. “Presidente Prudente: o crescimento da oposição em um reduto arenista”. In: WANDERLEY REIS, Fábio. *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo, Símbolo, (1978).
- MADEIRA, Rafael Machado. “O padrão de carreira política dos deputados federais da ARENA baiana: trajetórias estáveis e lealdades pessoais”. **Revista Mediações**. Vol 8, nº 2. Londrina: Ed. UEL. 2003.
- \_\_\_\_\_. “Integração horizontal e fragmentação partidária: uma análise de carreira política dos deputados federais da ARENA em São Paulo”. *Sociedade e Cultura: revista de pesquisas e debates em Ciências Sociais*. Volume 7. Número 2. Goiânia. 2004.

\_\_\_\_\_. “Integração vertical e estabilidade de carreiras políticas: uma análise da trajetória política dos deputados federais da ARENA gaúcha”. **Política e Sociedade**, V. 6, número 10, p. 243-273. 2007.

\_\_\_\_\_. A atuação de ex-arenistas e ex-emedebistas na assembleia nacional constituinte. **Rev. bras. Ci. Soc.** Vol.26, no.77, p.189-204. Out, 2011. ISSN 0102-6909

MARTINS, Ademar. “Espírito Santo: miniatura eleitoral do Brasil”. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Nº 43. Julho. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais. 1976.

MARTINS, Carlos E. “O Balanço da Campanha”. In: CARDOSO, Fernando H e LAMOUNIER, Bolívar. *Os Partidos e as Eleições no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, (1978).

MELHEM, Célia Soibelmann. *Política de botas amarelas: o MDB-PMDB paulista de 1965 a 1988*. São Paulo, Hucitec / Departamento de Ciência Política, USP, (1998).

NERY, Sebastião. *As 16 derrotas que abalaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, (1975).

PIERSON, Paul. “Long-term processes”. *Politics in Time: history, institutions, and social analysis*. Princeton and Oxford, Princeton University Press, (2004).

REIS, Palhares M. “Pernambuco e sua eleição de 1974”. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Nº 43. Julho. Belo Horizonte: UFMG. 1976.

SAMPAIO, Regina. *Ademar de Barros e o PSP*. São Paulo, Global, (1982).

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo, EDUSP, (1998).

TUPIASSU, Amílcar A. “As eleições paraenses de 1966”. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Número 23/24. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais. 1967/1968.

WANDERLEY REIS, Fábio. *Os partidos e o regime: a lógica do processo eleitoral brasileiro*. São Paulo, Símbolo, (1978).

## NOTAS

<sup>ix</sup> Para além da cassação de Kubitschek, a atuação das lideranças udenistas e da linha dura militar no sentido de perseguir as lideranças do PSD provocaram a saída de vários deputados deste partido do Bloco Parlamentar Revolucionário (bloco suprapartidário criado no início de 1965 para dar apoio ao novo regime – segundo ABREU [et al.], 2001, este grupo forma a base da Arena). Apesar de pragmáticos, os deputados deste partido teriam rejeitado uma submissão completa ao governo. Talvez os membros do PSD tenham se dado conta que a perseguição que os mesmos passam a sofrer principalmente por membros da UDN ligados ao governo poderia em um futuro próximo ameaçar a capacidade de suas lideranças de continuar disputando com os udenistas a supremacia eleitoral nos níveis local e estadual. E isto, mesmo alguns dos políticos mais adesesistas não poderiam aceitar.

<sup>x</sup> Para análise mais detida da origem partidária e do padrão de carreira política dos deputados federais da Arena baiana, paulista e gaúcha, ver: MADEIRA (2003), MADEIRA (2004) e MADEIRA (2007) respectivamente.

<sup>xi</sup> As vitórias eleitorais da Arena não significam apoio de parcela tão significativa do eleitorado brasileiro ao regime. Deve-se ter sempre presente o significativo percentual de votos em branco (muitos deles votos de protesto) ao longo do período.

<sup>xii</sup> De acordo com KRIEGER (1976), JENKS (1979) e GRINBERG (2009), tanto a atuação “radical” de alguns emedebistas quanto a “rebeldia” de lideranças arenistas explicam a promulgação do AI-5.

<sup>xiii</sup> Ademaristas eram os políticos que atuavam sob a influência do ex-governador Ademar de Barros (cassado pelos militares), principal liderança do PSP (SAMPAIO, 1982) e laudistas eram os arenistas que agiam sob a liderança do então governador Laudo Natel (governador indicado pelos militares).

<sup>xiv</sup> Além da Lei Falcão, em abril de 1977 o governo lança outro pacote de medidas casuísticas denominado “Pacote de abril”. Postergavam-se, assim, as eleições diretas dos governos estaduais para 1982, alterava-se, mais uma vez, a representação dos estados na Câmara dos Deputados e instituía-se a figura do “senador biônico”. Até 1974 acreditava-se que o candidato indicado ao Senado pela Arena seria o vencedor dado que o MDB não teria condições de se constituir em alternativa viável eleitoralmente. Isto permitia a negociação entre as duas principais sublegendas em cada estado no sentido de garantir um dos dois principais postos (executivo estadual ou vaga no Senado). No entanto, desde 1974 fica claro que com a eleição direta esta vaga ao Senado não é mais segura e a indicação do partido não mais garante a vaga.

**Palavras-chave:**

Partidos; autoritarismo;  
carreiras políticas;  
eleições;  
elites políticas

**Resumo:** Para se compreender o realinhamento político-partidário posto em marcha desde 1979 é fundamental a análise das relações entre o regime militar, as elites políticas tradicionais e o eleitorado. Argumenta-se aqui que a peculiaridade do regime militar brasileiro de manter (mesmo com toda a perseguição política, cassações, prisões arbitrárias, mudanças eleitorais casuísticas e todas as formas de intimidação) a continuidade da competição eleitoral, permitiu que diferentes lideranças políticas mantivessem em funcionamento ininterrupto suas respectivas máquinas eleitorais. As rivalidades eleitorais em âmbito local se mantiveram atuando de forma ininterrupta desde, pelo menos, 1945 e continuam atuando após 1979. Conclui-se que a necessidade de continuo apoio eleitoral para a manutenção de suas respectivas máquinas eleitorais ajuda a explicar, o crescimento do MDB e o suposto “enfraquecimento” da Arena, bem como, evidencia a perda de popularidade do regime.

**Keywords**

Political parties;  
authoritarianism;  
political careers;  
political elites; elections

**ABSTRACT:** The perspective adopted here is that, in order to better understand the political and partisan rearrangements since 1979, the analysis of the relations among the military regimen, traditional political elites and the electorate is mandatory. The assumption of this article is that the fact that the Brazilian military regimen allowed (even with all the political persecution, *cassações*, arbitrary arrests, arbitrary electoral changes and all other intimidation forms) the maintenance of the electoral competition, allowed different political leaders to keep its respective electoral machines functioning uninterruptedly. Thus, the local electoral rivalries have been acting in an uninterrupted form since, at least, 1945 and continue acting after 1979. One concludes that the necessity of electoral support maintenance for the preservation of electoral machines explains (to a large extent), as much the electoral growth of the MDB, and the supposed electoral “weakness” of the ARENA, as evidences the military regimen loss of popularity.

Recebido para publicação em dezembro/2014. Aceito em abril/2015.

---