

REGIME MILITAR E SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: A ORIGEM DA CANDIDATURA NATA

Alvaro BARRETO¹
Juliane Sant'Ana BENTO²

■ **RESUMO:** O artigo discute as motivações que levaram à introdução da candidatura nata – o direito de um parlamentar concorrer, no pleito subsequente, ao cargo que ele já ocupa – na legislação eleitoral brasileira que disciplinou a eleição de 1974, o que implica em atentar para as peculiaridades daquele contexto histórico. De acordo com a pesquisa realizada, a candidatura nata surgiu como uma proposta dos próprios parlamentares, notadamente os da Aliança Renovadora Nacional (o partido de apoio ao regime militar), com vistas a protegê-los das direções de seus próprios partidos. O trabalho foi construído a partir da consulta às atas das sessões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Foram consultadas, também, as interpretações presentes na produção bibliográfica relativa ao tema.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Candidatura nata. Ditadura militar. Redemocratização.

Introdução

A eleição brasileira de 1974 marcou um ponto de inflexão na trajetória do regime militar. A partir do resultado daquele pleito, francamente favorável ao partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), a mobilização da classe política e da sociedade em geral em favor da redemocratização ganhou novo

¹ UFPel – Universidade Federal de Pelotas. Professor do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política. Pelotas – RS – Brasil. 96020-700 – albarret.sul@terra.com.br

² UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre – RS – Brasil. 91501-970 – julianebento@ymail.com

fôlego. Outra novidade trazida por aquela eleição mereceu menos atenção dos analistas, embora marque uma das características mais inusitadas do modelo político nacional. Trata-se da candidatura nata, o instituto legal que garante ao parlamentar detentor de mandato o direito de concorrer ao mesmo cargo no pleito subsequente, independentemente da aprovação do partido a que está filiado (PORTO, 2000, p.92).

O presente artigo se propõe a discutir as motivações que levaram à introdução da candidatura nata na legislação eleitoral brasileira, o que o conduz a analisar o contexto político da eleição de 1974. Ele foi construído a partir da consulta às atas das sessões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e às interpretações presentes na produção bibliográfica relativa ao tema, em especial memórias e artigos científicos, livros, dissertações ou teses do campo do Direito, da História e da Ciência Política. A partir do levantamento bibliográfico e documental realizado, o texto procura sintetizar criticamente as principais linhas interpretativas a respeito do instituto, com vistas a verificar a consistência e a validade de seus argumentos e da teia de relações que elas constroem.

Antes de avançar, é importante esclarecer que, no âmbito deste texto, a expressão candidatura nata se refere àquela formalizada em lei e, portanto, cujos efeitos são extensivos compulsoriamente a todo e qualquer parlamentar e a todo e qualquer partido habilitado a participar da eleição. Esta expressão adotada não se refere, portanto, à norma adotada autonomamente por uma legenda em particular, seja em seus estatutos, seja informalmente³. Mesmo porque, como explica Ranney (1981), no âmbito das legendas partidárias, é uma norma corrente, de escala internacional, garantir aos detentores de mandato legislativo o direito de concorrer à reeleição. O autor afirma que, dentre os atributos mais valorizados no aspirante a uma candidatura estão aqueles de que desfrutaram os que buscam a reeleição: eles já são conhecidos dos eleitores, possuem experiência na atividade política e têm mais facilidade para arrecadar fundos de financiamento para a campanha. Assim, vale salientar que a expressão “candidatura nata”, adotada neste artigo, não se refere àquele candidato que informalmente

³ O MDB é um exemplo de instituição que fez constar a medida em seus estatutos. Já a direção nacional da Aliança Renovadora Nacional (Arena) adotou medida idêntica para as eleições de 1966, embora ela não constasse no estatuto da agremiação.

é reconhecido pelos seus pares como o mais indicado a disputar um determinado cargo eletivo.

O que esta lei nacional garante é o direito à indicação como candidato pelo partido político, e não o registro como candidato, visto que para tal é preciso preencher as condições de elegibilidade. Assim, segundo Costa (2000), a candidatura nata não se constitui em uma denominação muito precisa, pois, o que a lei:

preserva é o seu direito [do parlamentar] de indicação pelo partido político ao qual é filiado, e apenas isso. Se for inelegível, por decisão judicial irrecorrível, não será registrado, sendo impedido de participar da campanha eleitoral como candidato. Outrossim, se não preencher as condições outras de elegibilidade, também verá o seu pedido de registro indeferido (COSTA, 2000, p.416).

Desenvolvimento do argumento: origem, trajetória e problemas

A candidatura nata foi introduzida no ordenamento jurídico do país por meio da Lei 6.055, promulgada em 17 de junho de 1974, originalmente proposta pelo senador José Bernardino Lindoso (Arena-AM). A lei estabeleceu as regras para as eleições daquele ano e previu, em seu artigo 8º, que deputados federais e estaduais deveriam ser considerados candidatos natos nos seus partidos. A partir de então, ela se incorporou às normas que regeram as eleições do país⁴: foi repetida em 1978; ampliada aos senadores e aos vereadores no pleito de 1982, ocasião em que passou a abarcar a totalidade dos parlamentares brasileiros; não figurou nas normas relativas a 1986, 1990 e 1992; retornou nas eleições municipais de 1988 e de 1996 e nas gerais de 1994, além de constar na Lei 9.504/97, que passou a regulamentar todas as disputas do país, sendo, então, adotada em 1998 e em 2000.

Em resumo: criado na vigência do regime militar, o instituto da candidatura nata foi mantido no período de transição democrática dos anos 1980 e, embora passasse a merecer críticas de parte da classe política e da imprensa, manteve-se nos regramentos

⁴ Até a promulgação da Lei 9.504, em 1997, destinada a ser uma lei geral das eleições do país, a cada pleito era necessário promulgar uma lei específica, o que dava margem a mudanças importantes de regras entre um pleito e outro. Nessa perspectiva, a manutenção ou não da candidatura nata precisava ser discutida a cada eleição.

pós-Constituição de 1988. Ele deixou de ser aplicado no país desde que, em 24 de abril de 2002, no julgamento da medida cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.530-9, promovida pelo então Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu a eficácia do parágrafo 1º do artigo 8º da Lei 9.504/97, ou seja, extinguiu a candidatura nata.

Apesar de ter sido aplicada por quase 30 anos nos processos eleitorais do país, a pesquisa nas fontes bibliográficas se defrontou muitas vezes com a ausência de qualquer referência ao tema. Um exemplo é o trabalho de Grinberg (2009) sobre a trajetória da Arena, no qual a medida jamais é citada – com exceção da adoção informal pelo partido do governo em 1966 –, apesar de estar relacionada às ambiguidades do relacionamento entre aquele partido e o regime militar. Outro é o “Dicionário Parlamentar e Político”, de Farhat (1996), que não dedicou verbete ao instituto e sequer o citou na descrição do verbete “candidato”.

Quando as referências foram encontradas, grande parte delas não se mostrou de muita utilidade para o trabalho. Várias porque continham equívocos ou imprecisões de informação, como, por exemplo, a afirmação de que a medida foi introduzida nos anos 1980 ou de que ela tenha constado sempre da mesma forma na legislação. Dois exemplos: no verbete “candidato nato” do “Dicionário do Voto”, Porto (2000, p.92) afirma que “a possibilidade foi criada pela Lei 7.008 de 1982”, quando ela surgiu em 1974; Tavares (1999) acompanha essa interpretação ao afirmar que o preceito é recorrente no Brasil desde 1982⁵.

Outras tantas, embora tragam informações corretas, não passam de citações rápidas, realizadas em meio à discussão sobre outros aspectos da política ou do direito eleitoral brasileiro – o verdadeiro foco desses estudos –, sendo que quase todas têm um cunho descritivo. Desse modo, a busca por análises sobre a candidatura nata em produções acadêmicas se defrontou ou com a ausência – é como se ela não existisse, não fosse relevante o suficiente para merecer qualquer observação – ou, quando tais referências foram encontradas o que havia era a repetição de elementos anteriormente apresentados ou já sobejamente conhecidos.

⁵ Os dois autores podem querer se referir ao fato de que, nas eleições de 1982, todos os membros dos legislativos passaram a ser candidatos natos, já que citam senadores, deputados e vereadores, e, anteriormente (pleitos de 1974 e 1978), apenas deputados tinham essa prerrogativa. No entanto, o modo como redigem o texto não permite ao leitor ter este entendimento e induz à interpretação de que a medida foi criada em 1982.

Para que se tenha uma ideia, foi localizado apenas um estudo que tratou especificamente desse assunto, o artigo de autoria do ex-ministro do TSE, José Guilherme Villela (2003), cujo título já indica o teor da avaliação a que ele se propõe realizar: “candidatura nata: violação do princípio constitucional da autonomia partidária”. Defende, de modo enfático, que o princípio da independência interna de regulamentação dos partidos não pode ser apropriadamente respeitado enquanto vige a regra da candidatura nata. Embora mereça registro por ser um dos únicos trabalhos acadêmicos a dedicar-se à candidatura nata, trata-se de um reporte jurídico sobre os fundamentos constitucionais que são ofendidos pelo instituto, bem como de um breve relato sobre as divergências existentes quanto ao tema entre as cortes eleitorais no Brasil, os modos como foi disciplinado no período autoritário e como o TSE o entendeu válido para as eleições de 1998.

Por meio do trabalho de Mainwaring (1991), a candidatura nata surge na literatura política como importante característica do sistema eleitoral brasileiro. A ideia do autor é de que se trata de mais um elemento a referendar a tese da acentuada autonomia dos políticos em relação a seus partidos e da falta de controle partidário sobre as candidaturas. Essa interpretação se tornou dominante, tendo sido aceita e reproduzida por uma diversidade de autores nacionais e estrangeiros, dentre os quais podem ser citados: Desposato (2002), Byun (2003), Samuels (1997, 2003), Ames (2003), Carvalho (2003), Ribeiro (2004), Shugart (2006) e Teixeira (2009).

Tal interpretação não fica restrita ao mundo acadêmico. Ministros do STF a arrolaram ao votarem pelo fim da candidatura nata. Na matéria da *Folha Online*, divulgada no dia seguinte ao julgamento, é ressaltado que o voto do ministro Nelson Jobim alertava que a norma era incentivo à infidelidade partidária: “ela significa que o deputado pode ser candidato mesmo que tenha traído o partido”. Além de Jobim, os ministros Maurício Corrêa e Ellen Gracie Northfleet entenderam que o artigo feria também o princípio constitucional da isonomia (FREITAS, 2002).

A reportagem citada destaca também que Jobim e Corrêa tiveram conexões políticas em suas trajetórias, o primeiro como deputado federal pelo PMDB do Rio Grande do Sul e o segundo como senador pelo PDT de Brasília. Para eles, a candidatura nata implicava oportunidade desigual entre o deputado e qualquer

membro do partido que pretendia concorrer e dependia da aprovação do seu nome na convenção do partido. A matéria cita outras palavras de Jobim, para quem a candidatura nata é “subproduto de um sistema eleitoral completamente distorcido e superado” (idem).

O principal trabalho que seguiu a trilha indicada por Mainwaring e avançou em relação a ele é o artigo de Carey e Shugart (1995), intitulado “*Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas*”, no qual, “a preocupação central é saber se os sistemas eleitorais oferecem incentivos para que os candidatos ao Legislativo cultivem a reputação personalizada ou a partidária” (NICOLAU, 2006, p.698). Figueiredo e Limongi (2002, p.307) constatam que a candidatura nata é o único critério usado por Carey e Shugart (1995) para atribuir à legislação brasileira o score mais alto no item falta de controle partidário sobre candidaturas contendo incentivos para o voto pessoal. Ao passo disso, dizem que a lista é fixada em convenção partidária, logo, os nomes dos candidatos de um partido ao pleito são estabelecidos em concorrência interna e pré-eleitoral. Embora suspensa desde 2002 no Brasil, a candidatura nata é prova, para os autores, de que há disputa entre os pretendentes a figurar na lista. Como será demonstrado na sequência, esta é a linha interpretativa a ser seguida na análise da introdução desse regramento no ordenamento jurídico nacional.

Independentemente das interpretações sobre os significados que a candidatura nata assumiu para o sistema político brasileiro – uma questão evidentemente relevante –, o fato é que ela foi introduzida por meio da Lei 6.055/74, destinada a regulamentar o pleito daquele ano. Acredita-se, portanto, que o entendimento das origens desse instituto exige investigar as razões pelas quais foi apenas no contexto das eleições de 1974 que a medida se tornou uma regra geral a ser seguida nas disputas para o cargo de deputado.

Um caminho possível para atingir tal objetivo passa pela análise das peculiaridades da tramitação e do conteúdo do projeto que deu origem à lei. Nesse caso, três observações iniciais podem ser realizadas.

A primeira é a extrema rapidez na tramitação: em menos de três meses, o projeto de lei (PL) 18/74 foi protocolado, discutido, aprovado nas duas casas e sancionado pelo presidente. Apresentado em 20 de março de 1974 pelo senador José

Lindoso (Arena-AM), ele foi aprovado pelo Senado em oito dias. Encaminhado à Câmara dos Deputados, onde tramitou como o PL 1853/74, foi aprovado no dia 28 de maio. Por ter sofrido modificações, foi novamente apreciado pelo Senado, tendo sido acatado mais uma vez em oito dias. Enviado ao presidente, foi promulgado menos de duas semanas depois.

Apesar da premência – quando ele foi apresentado faltavam menos de oito meses para a eleição daquele ano –, dois fatores colaboraram para essa rápida tramitação: ter sido chancelado pela Arena, o que garantia os votos necessários para a aprovação; e existir um clima de entendimento entre Arena e MDB nessa questão. Logo, o relator da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, Élcio Alvares (Arena-ES), registrou que o senador Lindoso colheu:

na experiência e na legislação congênere de 1970 valiosos subsídios para o seu projeto, que teve, por inteiro, o batismo lustral do Partido Majoritário, constituindo-se, assim, em peça alicerçada em sólidos propósitos de melhor estimular a vida político-partidária do país, principalmente no que se refere ao processamento de registros, prazos e datas, todos convenientes e adequadamente ajustados à necessidade da mecânica eleitoral vigente. [...] O projeto foi examinado e aprovado pelo Partido da Maioria. É, portanto, uma proposição partidária, cujo estudo deve ser feito dentro do mais amplo consenso. Vale assinalar, neste ponto, o notável clima de entendimento verificado entre as Presidências e Lideranças partidárias, permitindo a apreciação da matéria no mais amplo sentido e dinamizando, em muito, a fluência dos debates, fator que deu azo ao aprimoramento de pontos até então objetos de controvérsia e polêmica além de aduzir na esteira luminosa das ponderações, outras normas inteiramente válidas em prol da atividade partidária (BRASIL, 1974, p.3154).

Talvez por isso, a justificativa que acompanha o PL 18/74 é sintética, meramente descritiva e não apresenta nenhum esforço mais intenso para convencer os possíveis opositores. No caso da candidatura nata, por exemplo, é afirmado que “se acrescentou [em relação à Lei 5.581, que regulamentou a eleição de 1970] que os atuais deputados federais e estaduais serão candidatos natos dos seus respectivos partidos” (LINDOSO, 1974, p.340).

A segunda observação refere-se ao fato de a proposição da candidatura nata não ter causado celeuma no Congresso

Nacional, pois sempre foi considerada consensual. Dentre as diversas emendas propostas – 10 no Senado e 40 na Câmara –, nenhuma a contestou, sendo que apenas duas versaram sobre o tema. A apresentada na Câmara dos Deputados, e que foi incorporada ao texto final, procurava agregar prerrogativas aos candidatos natos, pois atribuía a eles o direito de usarem o mesmo número com o qual haviam concorrido anteriormente. A outra, surgida ainda na primeira tramitação no Senado, e não acatada pelo plenário, pretendia antecipar o prazo de realização de convenções. Embora não tratasse diretamente da candidatura nata, ela servia de inspiração para a proposição, visto que Nelson Carneiro (MDB-Guanabara), autor da emenda, justificou que, se essa antecipação não ocorresse, os parlamentares ficariam em vantagem em comparação aos não-parlamentares, que só teriam a certeza de serem concorrentes alguns meses depois, quando as convenções oficializassem suas candidaturas.

Por conta desse consenso, a candidatura nata pouco foi citada quando da discussão nas duas casas. Apesar disso, o parecer da CCJ da Câmara dos Deputados considerou que ela e a expansão do número de candidatos que cada partido poderia apresentar suscitaram ampla repercussão. De fato, apenas esta segunda questão gerou polêmica e, quando surgiram referências ao tema do artigo, estiveram a ela relacionadas, como será indicado a seguir.

A possibilidade de os partidos lançarem candidatos correspondentes a até três vezes o número de vagas em disputa, presente no PL original, repetia o que havia prevalecido nas eleições de 1970 (por meio da já citada Lei 5.581, de 26 de maio de 1970). Essa determinação foi mantida na primeira versão aprovada pelo Senado, embora houvesse a reclamação do MDB, manifestada por meio de pronunciamentos em plenário e a apresentação de emendas. Na Câmara, o limite foi reduzido para duas vezes o número de vagas – o que era advogado pelo MDB –, modificação que foi mantida pelo Senado, quando ele voltou a analisar a questão. Desse modo, a Lei 6.055/74 fixou o limite em duas vezes o número de vagas em vigor naquela legislatura (art. 8º, caput) e, caso o TSE aumentasse a representação dos estados para a próxima legislatura – essa atribuição era determinada pelo art. 6º –, os partidos poderiam “completar” a lista, ou seja, acrescentar mais candidatos, respeitado o limite anterior (art. 8º, §1º).

A terceira observação é que, ainda que a proposição tenha sido apresentada no Senado, ela não estendia a condição de candidato nato aos senadores. Essa questão também não foi discutida durante a tramitação nas duas casas, tampouco foi objeto de emenda. Apesar de não ser utilizada a sublegenda nas eleições daquele ano, ao contrário do que ocorrera nas anteriores, parecia existir um consenso nessa questão: a candidatura nata era um recurso a ser colocado à disposição dos deputados, e não dos senadores.

Esse conjunto de observações parece consagrar a interpretação segundo a qual a origem do instituto reside na ditadura militar. Villela (2003) aponta que em todo aquele período a atividade partidária “dependeu da onipotência do Poder Executivo”, que criou um bipartidarismo artificial regido por Atos Institucionais e Atos Complementares, inclusive controlando internamente os partidos, conforme dispunha o art. 149 da Constituição Federal de 1967: “a organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal”. Se esse era o panorama, não deveria causar estranheza a institucionalização da candidatura nata nem que “tão cerebrina criação do casuísmo não tenha sofrido objeção por parte da Justiça Eleitoral” porque normas casuísticas, segundo o autor, “muitas vezes, tiveram por escopo dificultar a atuação dos adversários políticos, mas, não raro, foram impostas para prodigalizar vantagens e privilégios aos detentores de mandatos eletivos – prática ainda frequente no regime de plenitude democrática”.

Argumenta-se ser evidente que, dado o tipo de relação que o regime militar estabelecia com a classe política em geral e com o Congresso Nacional em particular, uma medida como a candidatura nata não seria incorporada à legislação sem a concordância da cúpula do regime. Nesse sentido, inegavelmente ela foi chancelada pela ditadura. Contudo, embora tal afirmação esteja coberta de razão, ela não consegue captar a especificidade do fenômeno, pois ainda é preciso questionar sobre as motivações que levaram à criação dessa medida. As referências abaixo mostram o acerto, mas também o grau de generalidade dessa interpretação: Mezzaroba (2003, p.214) inclui a candidatura nata dentre os “artifícios” criados pelo regime, ao lado da sublegenda e dos senadores biônicos, o que “inviabilizava qualquer tentativa mais firme e consistente de fortalecer qualquer organização política, a não ser aquelas que fossem de interesse dos próprios

militares". Ela faria parte do que Fleischer (1988, 1994) chamou de "desventuras da engenharia política" ou de "manipulações casuísticas" promovidas pela ditadura com vistas a manter o processo político sob controle.

O próprio Fleischer (1994, p.174) apresenta uma explicação mais específica, voltada ao tempo curto. A candidatura nata fez parte de um elenco de medidas "liberalizantes" adotada pelo governo Geisel como parte da política de "distensão", nas quais se incluem: o aumento no número de cadeiras da Câmara de 310 para 364, a proibição da sublegenda e o acesso amplo a todos os candidatos à nova rede interligada de TV via Embratel em nível estadual.

A resposta que o artigo defende afirma que a iniciativa da criação da candidatura nata tem por origem os parlamentares, notadamente os da Arena, e que os dirigentes da ditadura concordaram que ela compusesse as regras relativas às eleições daquele ano. Na sequência, pretende-se apresentar argumentos que sustentem tal versão, a começar pela ponderação sobre as razões a partir das quais os parlamentares a incluíram na proposta da lei e, de tão consensual que era para eles, ela não suscitou amplos debates e pode ser rapidamente aprovada.

Nessa perspectiva, uma das possíveis explicações indica que a candidatura nata visou a dar garantias aos deputados frente ao próprio regime militar. Todavia, se a intenção era evitar que a ditadura fizesse com que os deputados perdessem o mandato ao impedi-los de concorrer à reeleição – uma espécie de forma sutil de cassação –, ela não oferecia muitas garantias. Afinal, se o regime realmente quisesse punir determinados parlamentares, não ficaria limitado pela medida, o que é confirmado pela vigência do AI-5 e pelos vários episódios anteriores de cassação de parlamentares. Ainda que se argumente que naquela conjuntura de início do mandato do presidente Geisel⁶, quando ele acenava com a "distensão", o clima poderia ser um pouco menos repressor, o fato é que as cassações não eram lembranças de tempos passados e não havia nenhuma garantia de que não mais seriam promovidas. Aliás, rapidamente o governo Geisel mostrou que não abriria mão de realizar cassações sempre que achasse necessário⁷.

⁶ Eleito em 15 de janeiro de 1974, ele tomou posse em 15 de março daquele ano.

⁷ Conforme Alves (1984), Geisel cassou o mandato de 8 membros do Congresso, os primeiros em janeiro de 1976.

Nesses termos, não parece ser verdade a ideia de que a candidatura nata tenha surgido como uma proteção à ação parlamentar frente ao regime, como pondera o Ministro do TSE, Diniz de Andrade, no acórdão 12.242/DF, de agosto de 1994. Andrade entende que condenável conferir sentido espúrio ao instituto, pois ele teria emergido no sistema eleitoral brasileiro como garantia ao livre exercício dos mandatos, dotada de caráter assecratório aos parlamentares, que viam minimizados os riscos de se verem afastados do pleito subsequente em razão de terem manifestado comportamento legislativo incoerente com a prescrição das direções partidárias, mais permeáveis aos ditames do Executivo – leia-se: a ditadura militar – (BRASIL, 1994).

Defende-se a interpretação que a candidatura nata foi proposta pelos parlamentares com o objetivo de proteger os deputados federais e estaduais não do regime militar – pois contra este não havia salvaguardas suficientes –, e sim das direções de seus próprios partidos. Como se pretende demonstrar a seguir, o contexto político do início dos anos 1970, especialmente as disputas internas à Arena, fez com que os parlamentares sentissem a necessidade de adotar esta precaução.

Um aspecto a destacar nessa questão é que uma série de medidas tomadas pela ditadura militar fragilizava a situação dos detentores de mandato eletivo, especialmente a dos parlamentares⁸. O regime reduziu progressivamente as possibilidades de continuidade e de crescimento na carreira política, ao tornar indiretas as eleições para Presidente da República e para Governador, e fazer com que fossem nomeados os Prefeitos das capitais e de diversos municípios considerados área de segurança nacional ou estações hidrominerais, espaços até então privilegiados para a atuação das elites regionais⁹. Nessas eleições indiretas, embora políticos pudessem ser os

⁸ Nem se faz referência aqui à atividade parlamentar propriamente dita, já suficientemente fragilizada pelo regime militar, que esvaziou o papel do Congresso Nacional, colocou-o em recesso em mais de uma oportunidade e cassou diversos parlamentares, tanto do partido de oposição (MDB) quanto do de situação (Arena).

⁹ A disputa presidencial se tornou indireta por meio do AI-2, em outubro de 1965, e a de governador, por meio do AI-3, em fevereiro de 1966. A lista de municípios cujo prefeito seria nomeado passou por sucessivas ampliações, desde que a EC-12, de 8 de abril de 1965, atribuiu aos governadores a indicação nas capitais dos territórios e nos municípios considerados estações hidrominerais. O cancelamento da eleição direta para prefeito das capitais, por exemplo, foi determinada pelo AI-3. Desse modo, em 1972, quando pela primeira vez os mandatos de todos os prefeitos foram renovados, de 3.947 municípios, havia nomeação em 162 (CORRÊA, 2011, p.33), o que equivale a cerca de 4% dos municípios. Contudo, dentre esses 162 estão presentes os mais importantes (as capitais estaduais) e aproximadamente 30% da população brasileira.

escolhidos, o processo passou a ser definido por um complexo jogo de interesses, que seguia lógica bastante distinta daquela que disciplina a disputa com voto popular. Igualmente, apesar de participarem desse processo, nele os políticos muitas vezes não podiam atuar como candidatos ou eleitores com efetivos poder decisório, pois o jogo era capitaneado pelo regime militar.

No que tange à carreira política, ainda havia a possibilidade de nomeação para cargos burocráticos, como ministérios, secretarias estaduais, direção de estatais, etc., ou em órgãos superiores do judiciário e dos tribunais de contas. Contudo, em tempos de ditadura militar, e assim como ocorria com os postos anteriores, a decisão não dependia mais da vontade dos políticos e só estava disponível a quem se mostrasse suficientemente confiável para o regime. Neste sentido, a administração dos riscos políticos no período do regime militar tinha especificidades que explicam os cálculos (ou estratégias) dos parlamentares daquele momento. Em geral, a carreira política se constitui em uma profissão que oferece alto risco (BOURDIEU, 1989). Porém, para os políticos envolvidos em uma disputa pelo voto popular, os riscos enfrentados são aqueles para os quais estão preparados e treinados, cujas regras são conhecidas por todos os atores, razão pela qual eles podem montar as estratégias que lhes pareçam mais adequadas. Nomeações ou eleições indiretas, como as que ocorriam durante a ditadura militar, não obedecem aos mesmos princípios e possuem regras bem menos rígidas e pouco publicizadas aos atores.

Desse modo, para a elite política então atuante no poder legislativo e que não havia sido atingida pelas cassações, o investimento para a continuidade na carreira passou a estar concentrado no próprio parlamento. Ou seja, quando há poucas opções disponíveis, qualquer ameaça à perspectiva de dar continuidade à carreira – como alijá-los de pleitear a reeleição – torna-se especialmente sensível e, pela ótica dos parlamentares de então, deveria ser rechaçada.

Destaca-se, ainda, que a Emenda Constitucional (EC) 1, de 17 de outubro de 1969, reduziu em quase 25% a quantidade de cadeiras na Câmara dos Deputados para a legislatura 1971/1975 (409 para 310 vagas), o que comprimiu ainda mais as alternativas dos parlamentares. Apenas para ilustrar o peso dessa redução: mesmo com o resultado extraordinário da Arena nas eleições de 1970, quando conquistou 72% do total de vagas da Câmara, a

bancada diminuiu 54 cadeiras em relação a 1966, tendo passado de 277 para 223 vagas¹⁰.

Por fim, o Código Eleitoral de 1965 estabeleceu que o candidato só poderia concorrer a cargo eletivo por uma única circunscrição, o que acabou com a prática de o concorrente poder se apresentar em diversos estados e também concorrer a mais de um cargo no mesmo pleito, existente desde 1945. Obviamente, este recurso era utilizado por políticos de grande prestígio e de reconhecimento nacional – um exemplo é Getúlio Vargas, que concorreu ao Senado por dois estados e a deputado por seis, em 1945 –, e não pela maioria dos políticos, de inserção mais localizada. Apesar disso, eles poderiam se beneficiar dos efeitos dessa prática que visava a promover um efeito de arrasto nas votações partidárias estaduais. O fato é que tal decisão reduzia as possibilidades dos candidatos e aumentava o risco de alguém não ser incluído na lista do seu partido no distrito pretendido e, por consequência, poderia ficar fora da disputa. Enfim, tornava os possíveis candidatos mais dependentes das decisões do partido ao qual estava vinculado em uma determinada circunscrição.

No entanto, as restrições ao universo de possibilidades de continuidade ou de crescimento da carreira política apresentadas acima estavam dadas desde antes do pleito de 1974 – na realidade, elas se apresentaram mais fortemente a partir das eleições de 1966, quando grande parte delas passou a vigorar. Logo, as limitações se mantinham e continuavam a produzir efeitos em 1974, o que as tornam importantes e faz com que necessariamente devam ser ponderadas, mas elas não são suficientes para explicar a razão de a candidatura nata ter surgido naquela disputa.

O segundo aspecto parece ser o mais decisivo: o contexto pré-eleições de 1974, marcado pelas disputas da Arena com o regime militar por espaço e por influência política e pelos conflitos internos à legenda. A Arena era a única organização partidária que poderia pleitear a ampla maioria dos cargos eletivos e de indicação política então à disposição, e depois do sucesso no pleito de 1970, ocupava a quase totalidade desses postos¹¹. Aliás, este foi um período de êxito tão amplo, que se colocava

¹⁰ Nesse caso, a ampliação de 310 para 364 no número de deputados a serem eleitos em 1974 foi favorável aos políticos e pode fazer parte das medidas classificadas como “liberalizantes” por Fleischer. Como resultado, mesmo com a Arena tendo recuado de 72% da composição da Câmara em 1970 para 56% naquele pleito, a bancada diminuiu apenas 19 vagas (223 para 201) ou cerca de 10%.

¹¹ Após as eleições municipais de 1972, a Arena detinha 95% dos governadores (21 dos 22, a exceção era o da Guanabara), 89% dos senadores (59 de 66), 72% dos deputados federais (223 de 310), 70% dos deputados estaduais (493 de 701), 83% dos vereadores (29.331 de 35.267 vagas) e cerca de 90% dos

em discussão e se acirrava os conflitos internos à legenda em torno de qual grupo ou qual setor deveria estar à frente desses cargos e que administrariam os postos de poder. Enfim, quando tudo “ia bem para a Arena” é que as disputas internas pelo poder se tornaram mais intensas.

Colaborou para este cenário o fato de, a partir da promulgação do AI-5, o regime militar ter optado por delegar autoridade aos governadores para comandar os diretórios regionais, os mesmos responsáveis pela definição da lista de candidatos a ser homologada pela convenção partidária. Grinberg explica que, de acordo com a Lei dos Partidos Políticos (Lei 5.682, de 21 de julho de 1971), “o governador, na prática, passava a controlar o diretório regional e, através dele, embora com certos limites, os seus parlamentares” (2009, p.156). Logo, o nome escolhido para ser governador poderia indicar qual grupo interno comandaria a legenda e qual ou quais outros grupos ficariam alijados do poder e/ou à mercê do adversário.

Como a Arena reunia políticos oriundos de diversos partidos – especialmente UDN e PSD¹² –, muitos deles antigos adversários em seus estados, a situação era potencialmente explosiva. Sobre os grupos internos, o senador Daniel Krieger (RS), primeiro presidente da Arena anotou: “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). Na mesma medida, o senador e Ministro da Justiça do governo Castelo Branco, Mem de Sá (Arena-RS), afirma que “o caso mais difícil [...] era o da conciliação dos interesses eleitorais e partidários entre remanescentes das agremiações adversárias, forçosamente reunidos, sobretudo os ex-pessedistas, os ex-udenistas, e até numerosos ex-trabalhistas. Como metê-los todos na mesma canoa [...]?” (MEM DE SÁ *apud* KINZO, 1988, p.30). Nesse sentido,

prefeitos (3.349 de 3.745, sem contar os 162 nomeados) (ABRUCIO, 2002, p.78; MACIEL, 2004, p.81; ALCÂNTARA, 2004, p.85).

¹² Kinzo (1988, p.32) praticamente 2/3 dos 257 deputados federais que aderiram à Arena vinham desses dois partidos: 86 (33,5%) eram filiados à UDN e 78 (30,4%) ao PSD. O PTB colaborou com 38 deputados (14,8%). A quase totalidade da UDN se vinculou à legenda governista (86 dos 91 deputados), enquanto o PSD se dividiu mais intensamente: quase 2/3 aderiram ao partido do governo (78 em 121 cadeiras) e 1/3 ao MDB (43). No Senado, cf. Schmitt (2000, p.35), o cenário era semelhante: 70% das 45 cadeiras da Arena eram ocupadas por ex-udenistas ou por ex-pessedistas, sendo que 15 dos 16 senadores da UDN (94%) e 17 dos 21 do PSD (81%) aderiram ao partido de apoio ao regime militar.

cabe ressaltar a dificuldade representada pela dinâmica partidária anterior na formação de uma base homogênea de sustentação ao regime. Isto pode ser visualizado principalmente pelo fato de o sistema partidário anterior atuar aqui como um elemento de dispersão e heterogeneidade entre os elementos da nova organização partidária. Esse aspecto complexifica mais a análise, uma vez que se pode supor que essa dinâmica anterior, comportando rivalidades locais e regionais, ao ser incorporada nas hostes do partido governista, provocou uma tendência a um maior distanciamento interno entre os grupos provindos de diferentes organizações partidárias (muitos dos quais até então rivais) (MADEIRA, 2002, p.43).

É importante frisar novamente que, no caso específico da escolha dos governadores, por mais que esses grupos arenistas disputassem para indicar um nome, eles não tinham autonomia para decidir, pois esta era uma escolha do regime militar (o Presidente da República, em última instância) que seria apresentada à Assembleia Legislativa para que esta a confirmasse.¹³ A única exceção era a Guanabara, onde o MDB tinha maioria.

Em 1970, em alguns estados, o governo Médici optou por nomes atuantes na Arena e com larga militância partidária prévia, como os de Antônio Carlos Magalhães para o governo da Bahia e de Rondon Pacheco para o de Minas Gerais (ambos ex-UDN). Esse fato podia acirrar a disputa interna entre os grupos vinculados às antigas legendas, afetar a coesão do partido, mas preservava um jogo razoavelmente já conhecido para todos aqueles atores. No entanto, Médici também apostou alto em novas lideranças (burocratas, empresários ou políticos de segunda grandeza, não vinculados às antigas legendas ou às antigas legendas dominantes em cada estado), todas com perfil técnico, pouca ou nenhuma experiência político-partidária, mas leais ao regime militar (MADEIRA, 2006, p.65). Como explicam Abrucio e Samuels (1997, p.145), o diagnóstico da necessidade de eleger governadores de “confiança” reforçou-se à medida que aumentava a descontentamento dos militares com os políticos,

¹³ Para a eleição de 1970, esta regra estava presente no art. 189 da EC-1, de 1969. Para a de 1974, a medida constava na EC-2, de 9 de maio de 1972, a mesma que confirmou a eleição indireta para governador, quando ainda havia expectativa de que fosse restabelecida a escolha direta em 1974.

especialmente depois do episódio em torno do deputado Márcio Moreira Alves¹⁴.

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 (ABRUCIO; SAMUELS, 1997, p.147).

Além de nomear técnicos para o secretariado e alijar as lideranças tradicionais desse espaço de atuação política, em um cenário em que tal espaço já estava comprimido, a intervenção dos "governadores técnicos" se fez sentir mais diretamente na indicação dos nomes preferenciais da Arena para as eleições municipais de 1972, muito deles desvinculados das lideranças tradicionais.

A formação deste novo grupo no interior da ARENA causa em vários estados uma rearticulação de suas divisões internas. As conhecidas clivagens representadas pelas disputas entre as antigas e tradicionais famílias e/ou lideranças políticas e suas respectivas máquinas eleitorais (basicamente ARENA 1 e ARENA 2), sofrem uma modificação em seu padrão de competição interna em virtude do surgimento desta nova "sublegenda". [...] 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; de um novo grupo 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 máquinas político-eleitorais, vê-se agora 'invadido' por uma força estranha (MADEIRA, 2006, p.65-66).

Grinberg (2009, p.160-161) cita um relatório produzido em 1972, pelo deputado Batista Ramos (Arena-SP), então presidente do partido, no qual é afirmada a necessidade de descobrir novos caminhos com vistas a promover um melhor relacionamento entre

¹⁴ A recusa da Câmara dos Deputados a autorizar o regime militar a processar o deputado Moreira Alves (MDB-Guanabara) foi o mote utilizado para a decretação do AI-5. Nessa votação, quase uma centena de deputados da Arena votou contra a posição do governo, o que agravou a cisão entre autoridades militares e classe política.

o Executivo e os parlamentares, cujas dificuldades decorriam da eleição de governadores dissociados do meio político, que nomeavam secretários com perfil técnico.

Abrucio e Samuels (1997, p.147) afirmam que, em 1974, mas antes das eleições para o legislativo, o governo Geisel “precisava eleger governadores de sua confiança, não mais para substituir a elite tradicional por técnicos atrelados ao governo federal, mas para dentre os políticos estaduais escolher os mais afinados com o Planalto”. Mas, como relata Madeira (2006, p.67) “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)”, ou seja, escolher nomes à revelia dos interesses dos grupos predominantes locais.

O fracasso da estratégia de Geisel ocorreu porque a ‘Missão Portella’¹⁵ 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; SAMUELS, 1997, p.148).

Na conjuntura do período pós-AI-5, essas disputas provocadas pelas divisões internas da Arena tinham dois campos particularmente sensíveis para se manifestar no que diz respeito aos interesses dos parlamentares e à temática deste artigo. Um deles é a administração do instituto da fidelidade partidária. Depois da rebeldia da Arena na votação que autorizava o regime a processar o deputado Márcio Moreira Alves, a fidelidade partidária foi afirmada explicitamente no art. 152, parágrafo único da EC-1, cujo teor afirma:

¹⁵ Referência a Petrônio Portella, senador e então presidente da Arena, enviado aos estados para negociar com os representantes locais da Arena os nomes a serem indicados para o cargo de governador, a ser eleito em três de outubro de 1974 pelas assembleias legislativas.

perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos, em seu art. 72, repetiu quase *ipsis litteris* esse texto da EC-1, e ainda especificou no art. 73: "consideram-se diretrizes legitimamente estabelecidas as que forem fixadas pelas Convenções ou Diretórios Nacionais, Regionais ou Municipais, convocadas na forma do estatuto e com observância do quórum da maioria absoluta". No art. 74, ela evidencia que também configura descumprimento das diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária: a) deixar ou abster-se propositadamente de votar em deliberação parlamentar; b) criticar, fora das reuniões reservadas do partido, o programa ou as diretrizes partidárias; c) fazer propaganda de candidato a cargo eletivo inscrito por outro partido, ou de qualquer forma, recomendar seu nome ao sufrágio do eleitorado; d) fazer aliança ou acordo com os filiados de outro partido.

Além de significar um rígido controle do regime militar sobre os parlamentares da Arena e sobre o partido como um todo, a fidelidade partidária e a série de medidas a ela associada também serviam de munção para que as direções partidárias pudessem controlar os grupos internos e fazê-los se submeter às decisões, ainda que prejudiciais aos interesses deles.

O outro campo particularmente sensível para a manifestação das divisões internas da Arena refere-se à definição dos candidatos. Cabe lembrar que esta é uma questão delicada em todo e qualquer partido e que se torna potencialmente mais sensível em partidos divididos, pouco coesos e formados de modo abrupto, caso evidente da Arena. Sobre esta questão, Schattschneider (1964, p.130 *apud* ALTMANN, 2010, p.29) afirma que:

el proceso ofrece una de las mejores perspectivas para estudiar los partidos, si no por otra razón, al menos porque la designación de candidatos ocupa – por naturaleza – un primerísimo lugar en la actividad de los partidos. Para ser considerado como tal un partido ha de designar candidatos. La observación del proceso en este

punto quizá nos descubra la localización del poder en el interior de los partidos, porque el dominio de éstos está determinado por el control de la designación de candidatos.

A adoção da sublegenda (prevista desde o Ato Complementar (AC) 4, de 20 de novembro de 1965, que estabelecia as condições para a criação dos novos partidos) procurava viabilizar a convivência, especialmente na Arena, das lideranças das legendas extintas, embora também dificultasse a formação de um partido coeso, já que consagrava as divisões trazidas no período pluripartidário anterior. “As sublegendas permitiam às lideranças políticas, muita vezes adversárias partidárias durante o regime de 1945-1964, reunidas em um só partido a partir de 1965, continuarem disputando os cargos eleitorais entre si” (GRINBERG, 2009, p.137). Afinal, no período pré-1974, como anota Madeira (2006, p.59), era comum que a verdadeira disputa eleitoral se desse não entre Arena e MDB, e sim entre os remanescentes dos antigos partidos que agora viviam sob a legenda governista.

Essa questão pode assumir dramaticidade especial, quando esses grupos internos são forçados a conviver, não têm alternativa de dissensão e a definição da luta pelo poder e pelos principais cargos na legenda é realizada por um ator externo, como ocorria na conjuntura pós-AI-5. Nesse cenário, algum tipo de proteção teria de ser buscada por aqueles que se sentiam ameaçados em seus interesses.

Em meio à discussão do PL 18/74, há uma intervenção do senador Clodomir Millet (Arena-MA) que confirma a preocupação dos arenistas com o risco que os parlamentares corriam de serem preteridos na hora de definir a lista de candidatos e a procura por uma salvaguarda. A intervenção foi realizada em meio à já referida discussão sobre o número de candidatos que cada partido poderia apresentar. Ao argumentar a favor do partido apresentar candidatos correspondentes a até três vezes o número de vagas a eleger, presente na versão original do PL 18/1974, o senador lembrou que a candidatura nata já existia no estatuto de MDB e que a Arena – que não tinha este instituto em seu estatuto – procurou, tão somente, estender o direito a todos. Inclusive, reivindicou para si essa iniciativa:

se o MDB tem esse dispositivo no seu estatuto, por que a Arena não poderia ter isso também, já que não pode reformar seu

estatuto? Para isso sugeri que, na própria Lei, se abrangessem os dois estatutos como uma disposição, apenas para as eleições proporcionais (MILLET, 1974, p.355).

No contexto daquela eleição é importante destacar que a Lei Orgânica dos Partidos Políticos estabeleceu, em suas Disposições Transitórias (art. 122), que os diretórios regionais deveriam ser eleitos em convenções realizadas no quarto domingo de março de 1972, ou seja, dia 26 e que exerceriam os mandatos até 1975. Isso significa que eles seriam os responsáveis pela configuração das listas de candidatos que concorreriam em 1974, não só para a Câmara dos Deputados e as Assembleias Legislativas, como também para o Senado.

Há uma manifestação do deputado Élcio Alvares (Arena-ES) – coincidentemente relator na CCJ do PL que incluía a candidatura nata, quando ele tramitou na Câmara dos Deputados –, realizada em 1971, após a aprovação da Lei Orgânica dos Partidos, que faz referência a este impasse:

Há um pensamento dominante entre os deputados – vontade essa já demonstrada por alguns governadores, [...] de que os diretórios obedeceriam diretamente ao governador, na sua constituição, ficando a classe política representada por nós, deputados federais, um pouco distantes da terra, e os deputados estaduais [...], apenas recebendo uma orientação que seria critério eminentemente decisivo do governador [...] Os deputados federais e, me permitam os senadores [...] estão sendo a classe mais vulnerada em matéria de desprestígio político, porque, distante das nossas regiões, nós sofremos a erosão dos futuros candidatos e nos distanciamentos também daquele centro comum das decisões políticas, no caso o nosso diretório” (ALVARES *apud* GRINBERG, 2009, p.160).

Neste contexto, são evidentes a perda de autonomia dos deputados federais em benefício dos diretórios e, especialmente, dos governadores; o desgaste político por ter de defender determinadas medidas; o distanciamento de suas bases eleitorais; o risco de terem o seu capital político dilapidado por novatos. Esses são os elementos que configuram o diagnóstico presente nesse discurso, cujo desaguadouro natural é a preocupação com a situação dos deputados quando voltarem a se apresentar ao eleitor – se é que conseguirão passar pelo crivo dos diretórios e se tornarem candidatos.

É notável a coincidência entre essa fala do deputado da Arena e os argumentos arrolados pelo deputado emedebista J. G de Araújo Jorge (Guanabara) na justificativa do PL 1.309/1973. Este, que trata especificamente da candidatura nata, foi um dos dois anexados ao do senador Lindoso, quando ele tramitou na Câmara dos Deputados¹⁶. A proposta de Araújo Jorge não visava apenas à eleição de 1974, e sim a todos os pleitos vindouros, garantia a candidatura nata aos deputados e também aos vereadores¹⁷, não oferecia a mesma possibilidade aos senadores, e ainda determinava que os deputados federais pudessem indicar pelo menos um nome para a lista de candidatos a deputado estadual. Dentre os argumentos favoráveis à candidatura nata, figura:

não pretendemos criar privilégios, mas assegurar direitos que preservarão o regime democrático e a atividade política. [...] Tal proposição permitirá um maior entrosamento entre as bancadas federais e estaduais, e evitará que nos entendimentos e combinações políticas que precedem a organização das chapas dos candidatos e às próprias eleições, sua participação possa ser prescindida ou mesmo, em certas circunstâncias, evitada por interesses ilegítimos. Sediados em Brasília, longe de suas bases, os deputados federais poderão deste modo, se manter em igualdade de condições com as forças políticas aglutinadas nos Diretórios e que se reúnem nas Convenções. Tal critério terá a vantagem de lhes permitir eventualmente neutralizar pressões, interferências ou até o solapamento de suas posições por lideranças, autênticas ou não, garantindo-lhes (a eles que já se submeteram ao referendium popular a testarem sua capacidade de decidir e fazer) seus direitos políticos (ARAUJO JORGE, 1974, p.3156).

Se os problemas existiam na Arena, pode-se especular sobre as motivações para que um deputado do MDB tenha se preocupado com esta questão, afinal, como destaca Kinzo (1988, p.50 e 136), até 1974, quando o êxito eleitoral naquele pleito acirrou as disputas internas, a seleção de candidatos a cargos proporcionais no partido era bastante simples, já que não havia muitos postulantes dispostos a concorrer a um mandato político

¹⁶ O outro PL, o 1850/1974, de autoria de Wilmar Dallanhol (Arena-SC), tratava da fixação do número de deputados federais por estado.

¹⁷ Os vereadores não foram contemplados, pois o PL do senador Lindoso e a futura Lei 6.055 se referiam apenas às eleições de 1974, que não eram de âmbito municipal.

pela oposição¹⁸. Em 1970, por exemplo, o partido não conseguiu recrutar candidatos a deputados federais equivalentes ao total de vagas em disputa em 14 dos 22 estados. Na Bahia, houve apenas seis candidatos e em Minas Gerais, 19. Além disso, o próprio estatuto do MDB atribuía a condição de candidato à reeleição aos deputados, o que aparentemente tornava desnecessária essa preocupação.

No entanto, esse caso do MDB se trata da exceção que confirma a regra da motivação derivada das disputas internas aos partidos, pois a iniciativa está ligada à peculiar situação política do estado de Araújo Jorge, a Guanabara. Em seu primeiro mandato na legislatura 1971-1975, o deputado fazia parte dos chamados “autênticos do MDB”¹⁹, era ferrenho opositor a Chagas Freitas, o único governador oposicionista do país, e corria o risco de ser excluído da lista em razão do rígido controle que essa liderança exercia sobre a máquina política local. Ou seja, a situação dele era idêntica a de todos os parlamentares da Arena que não pertenciam aos grupos internos de apoio ao governador²⁰.

Nesse contexto, a candidatura nata surgiu como uma alternativa para, ao menos na sensível questão da formação das listas, imunizar os deputados da ação de grupos rivais que controlassem o partido regionalmente e quisessem alijá-los do mandato. Com a garantia de concorrer à reeleição, eles sempre poderiam apelar ao povo com vistas a manter suas posições no interior do partido, além dos recursos do mandato, obviamente.

As circunstâncias em que se desenrolaram as eleições de 1974 parecem dar razão aos receios dos parlamentares e às medidas tomadas para se protegerem, assim como confirmam o clima pouco amistoso vigente na política interna da Arena. O foco principal dos conflitos se deu na escolha dos governadores e dos candidatos ao senado, mas talvez não tenham ocorrido tantos desdobramentos nas disputas a deputado federal e a estadual justamente por causa da candidatura nata, pois as retaliações

¹⁸ Nas eleições de 1966 para deputado federal, quanto havia 409 cadeiras, prevaleceu a regra definida pelo AC-7, de 31 de janeiro daquele ano, segundo a qual cada partido podia apresentar o número de vagas por estado mais 75%, desprezada a fração (MENEZES, 1967/1968, p.14). No pleito de 1970, quando a Câmara passou a 310 cadeiras, a Lei 5.581, de 26 de maio de 1970, fixou o limite em até três vezes o número de vagas em disputa. Ainda que tenha ocorrido a redução na quantidade de cadeiras na Câmara entre 1966 e 1970, o aumento no número máximo de candidatos foi expressivo.

¹⁹ Sobre este grupo interno informal do MDB, que defendia uma ação mais firme contra a ditadura, ver: Kinzo (1988) e Nader (1998).

²⁰ Araújo Jorge se reelegeu em 1974, mas as relações dele com o governador se deterioraram ao longo da campanha. Foi impedido pelo partido de ter acesso à propaganda política na televisão, o que só foi revertido após recorrer ao TSE (ABREU et al., 2001, p.2861).

de grupos internos podiam atingir somente aqueles que não detinham cargos eletivos. Apesar disso, Klein (1978, p.72) anota que, em 1974, “esse clima de divergência se acentuou no decorrer das convenções partidárias para a indicação dos candidatos às eleições para os legislativos federal e estaduais”.

O desempenho ruim da Arena nas eleições para o senado – quando elegeu apenas 6 das 22 cadeiras em disputa – é reputado à articulação e à campanha eficiente do MDB, mas também aos conflitos internos do partido do governo manifestados especialmente na escolha dos governadores e candidatos ao senado. Kinzo afirma que:

o descontentamento provocado pela seleção de governadores e de candidatos ao Senado levou as facções lesadas a se distanciarem da campanha eleitoral. [...] em vários lugares, os candidatos da Arena à Câmara Federal e as Assembleias estaduais realizaram suas campanhas sem qualquer menção ao candidato do partido ao Senado, de modo a se desvincularem de um candidato que não apoiavam (KINZO, 1988, p.160).

Madeira (2006, p.70) ressalva que as lideranças que se afastaram da campanha para o senado participaram de corpo e alma da disputa para a Câmara dos Deputados e para a Assembleia Legislativa, em busca de votos para seus aliados. Além de reafirmar o caráter estratégico das disputas proporcionais para as lideranças e a gama de interesses presentes na definição dos candidatos, o fato pode ajudar a explicar porque a votação da Arena nas eleições proporcionais – ainda que mais baixa do que nos pleitos anteriores – foi muito mais elevada do que para o senado e superou a do MDB²¹.

Conclusão

Embora a candidatura nata tenha sido introduzida no ordenamento jurídico nacional porque contava com a concordância da cúpula do regime, esta versão não explica a especificidade da questão. A ideia aqui defendida é que a candidatura nata surgiu como uma proposta dos próprios parlamentares, notadamente os da Arena, com vistas a protegê-los não do regime militar, e

²¹ Em 1974, a Arena somou 40,9% dos votos para a Câmara dos Deputados contra 37,8% do partido da oposição, e 42,1% para deputado estadual contra 38,8% do adversário. Tal votação significou a conquista de 204 ou 56% das cadeiras de deputado federal. O MDB obteve 160 (KINZO, 1988, p.73-74).

sim das direções de seus próprios partidos, que poderiam excluí-los das listas de candidatos. Desse modo, garantir o direito legal de concorrer ao mesmo cargo foi uma forma de imunizar os deputados da ação de grupos rivais que controlassem o partido regionalmente e quisessem alijá-los do mandato.

A conjuntura pré-eleitoral de 1974 contribuiu fortemente para tornar urgente a aprovação dessa salvaguarda, de tal forma que o PL que a propunha tramitou em tempo recorde e este recurso, oferecido apenas aos deputados federais e estaduais – não aos senadores – não produziu polêmica e assumiu ares de questão consensualmente aceita por todos. Este momento era um período de acirramento das disputas internas da Arena, em que às divisões internas herdadas do sistema partidário anterior somavam-se as ações desencadeadas pela ditadura no pós-AI-5 com vistas a construir novas lideranças, dissociadas da classe política tradicional, e a elas entregar o controle da política local e do partido de apoio ao regime. Na mesma medida, era uma conjuntura na qual havia muitos recursos à disposição não só da ditadura, como também das lideranças partidárias, para cassar mandatos e se livrar de adversários, dentre eles a exigência da fidelidade partidária; e na qual a classe política convivia com a redução do seu espaço de ação e, conseqüentemente, temia pelas possibilidades de continuidade e de crescimento em sua carreira.

BARRETO, A.; BENTO, J. S. The militar regime and the brazilian political system: the origin of the natural candidacy. *Perspectivas*, São Paulo, v.41, p.105-134, jan./jun. 2012.

■ **ABSTRACT:** *This paper discusses the motivations that led to the introduction of natural candidacy – the right that a parliamentary has to compete, in subsequent elections, to the same position he now occupies – in Brazilian electoral legislation which ruled the elections of 1974, which implies attempting to the peculiarities concerned to that historical context. According to the research findings, the natural candidacy emerged as a proposal from the parliamentaries themselves, notably those from the National Renewal Alliance (political party that supported the military regime), in order to protect themselves from the direction of their own parties. This work was constructed by searching the records from the sessions of the Representative and Senate Chambers. Besides, we consulted the literature related to this subject.*

■ **KEYWORDS:** *Natural candidacy. Military dictatorship. Democratization.*

Referências

ABREU, A. et al. (Org.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930*. 2. ed. rev. amp. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v.5, 2001.

ABRUCIO, F. L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

_____; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. *Lua Nova*, São Paulo, v.40-41, p.137-162, 1997.

ALCÂNTARA, J. C. *O Dualismo partidário no período de 1966-1982 e sua representação local*. 2004. 346f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2004.

ALTMANN, C. *Política local e seleção de candidatos a vereador: contribuições a partir do caso de Pelotas (RS) em 2008*. 2010. 207f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2010.

ALVES, M. H. M. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Vozes, 1984.

AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

ARAUJO JORGE, J. G. PL 1.309/1973. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, 22 mai. 1974, p.3156.

BOURDIEU, P. A Representação política: elementos para uma teoria do campo político. In: _____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1989. p.163-208.

BYUN, Y. H. Institutional credibility, resource mobilization, and economic reform: A time-series cross-Sectional analysis of Latin American countries, 1980-1995. *Journal of Public Affairs*. v.15, p.48-57, 2003. Disponível em: <<http://uts.cc.utexas.edu/~lbjppa/2003/byun.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2011.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v.14, n.4, p.417-439, 1995.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça. Parecer Projeto de Lei 1.853/74. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, 22 mai. 1974, p.3154.

BRASIL. Senado Federal. *Anais do Senado Federal*. Sessão 15, 20 mar. 1974, Brasília, v.1.

BRASIL. Senado Federal. *Anais do Senado Federal*. Discussão 1º e 2º turno PL 18/74. Sessão 24, Brasília, 28 mar. 1974, v.1, p.561-576.

BRASIL. Senado Federal. *Anais do Senado Federal*. Discussão substitutivo da Câmara dos Deputados ao PL do Senado 18/74. Sessão 83, 04 jun. 1974, v.4, p.35-42.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2.530-9/DF*. Relator: Sydney Sanches. Data do julgamento: 24 abr. 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347615>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso especial eleitoral 12.242/DF*. Relator: José Bonifácio Diniz de Andrada. Data do julgamento: 18 ago. 1994. In: Publicado em Sessão. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT5454307§ionServer=TSE&docIndexString=1>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

CARVALHO, N. R. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CORRÊA, I. S. M. *Ulysses Guimarães: trajetória política de um liberal-democrata na luta contra a ditadura militar (1971-1984)*. 2011. 174f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

COSTA, A. S. *Instituições de direito eleitoral*. 3.ed. rev. amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

DESPOSATO, S. W. *How vote buying shapes the political arena*. Cambridge: Institute of Technology, 2002.

FARHAT, S. *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1996.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, v.45, n.2, p.303-344, 2002.

FLEISCHER, D. As Desventuras da engenharia política: sistema eleitoral versus sistema partidário. In: _____. (Org.). *Da distensão à abertura: as eleições de 1982*. Brasília: UnB, 1988. p.61-88.

_____. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro. In: SOARES, G. A. D.; D'ARAUJO, M. C. (Orgs.). *21 Anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994, p.154-197.

FREITAS, S. Supremo derruba candidatura automática à reeleição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 abr. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u31778.shtml>>. Acesso em: 25 abr. 2011.

GRINBERG, L. *Partido político ou bode expiatório: um estudo sobre a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) (1965-1979)*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

KINZO, M D. G. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB 1966/1979*. São Paulo: Vértice, 1988.

KLEIN, L. Brasil pós-64: a nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade. In: KLEIN, L.; FIGUEIREDO, M. *Legitimidade e coação no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978. p.11-103.

KRIEGER, D. *Desde as missões... saudades, lutas, esperanças*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1976.

LINDOSO, J. Projeto de Lei 18/74. In: BRASIL. Senado Federal. *Anais do Senado Federal*. Sessão 15, Brasília, 20 mar. 1974, p.338-340.

MACIEL, D. *A Argamassa da ordem: da ditadura militar à nova república (1974-1985)*. São Paulo: Xamã, 2004.

MADEIRA, R. M. *Arena ou arenas? A coesão partidária da legenda do regime em três estados brasileiros*. 2002. 241f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

_____. *Vinhos antigos em novas garrafas: a influência de ex-arenistas e ex-emedebistas no atual multipartidarismo brasileiro*.

2006. 207f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. *Novos Estudos*, São Paulo, n.29, p.34-58, mar. 1991.

MENEZES, A. As eleições federais de 1966: a legislação eleitoral. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n.23/24, p.9-22, jul./1967-jan./1968.

MEZZAROBIA, O. *Introdução ao Direito Eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MILLET, C. Aparte. In: BRASIL. Senado Federal. *Anais do Senado Federal*. Sessão 15, de 20 mar. 1974. Brasília, v.1, p.358, 1974.

NADER, A. B. *Autênticos do MDB: semeadores da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NICOLAU, J. O Sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v.49, n.4, p.689-720, 2006.

PORTO, W. C. Candidato nato. In: _____ . *Dicionário do voto*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

RANNEY, A. Candidate selection. In: BUTLER, D.; PENNIMAN, H. R.; RANNEY, A. (Eds.). *Democracy at the polls: a comparative study of competitive national elections*. Washington: American Enterprise Institute, 1981. p.75-106.

RIBEIRO, P. J. F. Campanhas eleitorais em sociedades midiáticas: articulando e revisando conceitos. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n.22, p.25-43, 2004.

SAMUELS, D. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.493-535, 1997.

_____. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SHUGART, M. S. *SNTV, list discipline and fragmentation*. 2006. Disponível em: <<http://fruitsandvotes.com/?p=626>>. Acesso em: 26 abr. 2011.

TAVARES, J. A. G. O problema do cociente partidário na teoria e na prática brasileiras do mandato representativo. *Dados*, Rio de Janeiro, v.42, n.1, p.63-110, 1999.

TEIXEIRA, R. M. *Reforma política: dilemas brasileiros e experiências estrangeiras*. 2009. 220f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

VILLELA, J. G. A candidatura nata: violação ao princípio constitucional da autonomia partidária. Ed. Especial. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal*, Brasília: Procuradoria-Geral do Distrito Federal, p.171-185, 2003.

Legislação

BRASIL. *Ato Complementar 4, de 20 nov. 1965 (AC-4)*. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=116094>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. *Ato Complementar 7, de 31 jan. 1966 (AC-7)*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/atocom/1960-1969/atocomplementar-7-31-janeiro-1966-351182-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. *Ato Institucional 2, de 27 out. 1967 (AI-2)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. *Ato Institucional 3, de 05 fev. 1966 (AI-3)*. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3&tipo_norma=AIT&data=19660205&link=s>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. *Ato Institucional 5, de 13 dez. 1968 (AI-5)*. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=5&tipo_norma=AIT&data=19681213&link=s>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 24 jan. 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui_cao67.htm>. Acesso em: 17 nov. 2011.

BRASIL. *Emenda Constitucional 1, de 17 out. 1969 (EC-1)*. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/30/1969/1.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. *Emenda Constitucional 12, de 08 de abr. 1965 (EC-12)*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-12-8-abril-1965-364963-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. *Emenda Constitucional 2, de 09 mai. 1972 (EC-2)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc02-72.htm>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. *Lei 4.737, de 15 jul. 1965 (Código Eleitoral 1965)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. *Lei 5.581, de 26 mai. 1970*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5581-26-maio-1970-358693-normaatuizada-pl.html>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. *Lei 5.682, de 21 jul. 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19701979/L5682.htm>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. *Lei 6.055, de 17 jun. 1974*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6055.htm>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BRASIL. *Lei 7.008, de 29 jun. 1982*. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=7008&tipo_norma=LEI&data=19820629&link=s>. Acesso em: 12 fev. 2012.