O COMPORTAMENTO ELEITORAL NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES*

ANA MARIA BRASILEIRO**

1. Antecedentes históricos; 2. As eleições no antigo Estado do Rio de Janeiro; 3. As eleições de 1976; 4. O comportamento eleitoral nas quatro eleições; 5. Votos em branco e nulos; 6. O recrutamento dos candidatos.

1. Antecedentes históricos

Profundas modificações foram introduzidas no sistema político-partidário e no processo eleitoral a partir de 1964. O Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, no seu art. 18, extinguiu os diversos partidos então existentes. Pelo Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, foi o Congresso incumbido de promover, no espaço de 45 dias, a criação de organizações que desempenhariam as atribuições de partidos políticos, até que esses fossem formalmente criados.

Para a constituição de cada uma dessas organizações, a lei exigia um mínimo de 120 deputados federais e 20 senadores. Imediatamente após as eleições de 1966 deveriam, então, ser efetivamente organizados os partidos políticos.

As dificuldades criadas para a organização de mais de dois partidos consagraram, assim, como característica do novo sistema político-partidário, o bipartidarismo. Organizaram-se nessa época a Aliança Renovadora Nacional — Arena, que deveria funcionar em apoio ao governo; e o Movimento Democrático Brasileiro — MDB, que, em princípio, representaria os interesses que se contrapunham à situação. Na época, inclusive, foi

* Extrato revisto e atualizado do apêndice da tese de doutoramento defendida pela autora na Universidade de Essex: *The politics of municipal finance;* a comparative study of local government in the State of Rio de Janeiro. 1976. mimeogr.

A autora agradece a colaboração de Clarisse Carrilho na obtenção de dados referentes a 1976.

** Cientista política e Assessora Técnica do IBAM.

difícil ao MDB conseguir reunir o número de congressistas que se fazia necessário, tendo tido o sistema, como um todo, de recorrer a mecanismos de barganha e persuasão. Essas organizações, precariamente estruturadas, transformaram-se posteriormente em partidos políticos oficiais.

Outras mudanças foram introduzidas. O sistema de cédula única — que, de acordo com o Código Eleitoral, veio substituir, para todo o país, o de cédula individual, considerado arcaico e de fácil manipulação pelos chefes políticos — passou, a partir das eleições de 1966, a vigorar apenas para os municípios de mais de 100.000 habitantes. A maioria dos municípios brasileiros, portanto, continuou a eleger seus representantes pelo sistema tradicional de cédulas individuais.

O bipartidarismo e o retorno à cédula individual, descrita por Aderson de Menezes como instrumento antieconômico, levando à corrupção e incompatível com o voto honesto,[1] fez com que aumentasse o processo de dominação do voto municipal pelos governos estadual e municipal. Nelson de Souza Sampaio, comentando as eleições de 1966 na Bahia, menciona o fato de que o MDB — partido de oposição — ficou praticamente sem representação nas eleições municipais baianas.[2] No nível municipal — afirma ele — a fraqueza do MDB foi visível. Quase todos os prefeitos procuraram abrigo no partido oficial. Ele explica o fenômeno utilizando-se do conceito de "realismo político". Ao adotar tal comportamento, o prefeito não apenas se põe a salvo das intrigas de seus adversários — defendendo-se, portanto, do risco de perder seu cargo por intervenção federal ou por impedimento da Câmara de Vereadores — mas, principalmente, aumenta suas chances de obter auxílio financeiro para a sua administração.

Em alguns casos. o bipartidarismo parece ter, inclusive, auxiliado a elite dominante local a obter controle completo dos partidos políticos, fornecendo candidatos oriundos de um mesmo grupo, e até da mesma família, para cada um dos partidos. O *Jornal do Brasil*, por exemplo, noticiou na época o caso do município de Enéias (MG), fundado por Enéias de Souza e que, nas eleições municipais de 1970, teve como candidatos, respectivamente pela Arena e pelo MDB, dois filhos do fundador do município.[3]

As eleições municipais posteriores à de 1966 tornaram mais visível o "realismo político" municipal, consagrando a hegemonia, a nível municipal, do partido do governo. Apenas nos centros urbanos maiores, que gozam de maior autonomia política, conseguiu o MDB maior penetração.

A luta de grupos adversários pelo poder local (onde ela existia) passou a se desenrolar quase sempre, não mais utilizando-se das legendas partidárias — o que de certa forma facilitava a identificação desses grupos — mas dentro dos próprios partidos, através do mecanismo de sublegendas.

1 Menezes, Aderson de. As eleições federais de 1966: a legislação eleitoral e o bipartidarismo nacional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n.º 23/24, p. 9-22, jul. 1967/jan. 1968.

2 Sampaio, Nelson de Souza. Perfil eleitoral da Bahia — 1966. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n.º 23/24, p. 115-50, jul. 1967/jan. 1968.

3 *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 23 ago. 1970.

2. As eleições no antigo Estado do Rio de Janeiro

No período compreendido entre 1964 e 1974, quando, através da Lei Complementar nº 20, de 1.7.73, efetivou-se a fusão do Estado da Guanabara e do Estado do Rio de Janeiro, o antigo Estado do Rio foi palco de três eleições locais.

Na primeira dessas eleições, realizada em 1966, foram eleitos os prefeitos e os vereadores de 62 municípios fluminense. Niterói, capital do estado, elegeu apenas a Câmara dos Vereadores, uma vez que o seu prefeito, por força do disposto no art. 4º do Ato Institucional nº 3, passou a ser nomeado pelo governador. O bipartidarismo entrou em vigor a partir dessas eleições. Em 54 municípios, todos aqueles em que a população não atingia 100.000 habitantes, voltou-se ao sistema da cédula individual.

As eleições de 1970 foram também especiais em alguns aspectos. Estavam em vigor a nova Constituição, sob a forma de Emenda Constitucional nº 1/69 à Constituição de 1967, e o Ato Institucional nº 5, editado em 13 de dezembro de 1968. A fim de forçar a coincidência de mandatos a nível local em todo o país, em alguns estados, entre os quais o Estado do Rio, os prefeitos foram eleitos para um período de apenas dois anos. Os municípios com menos de 200.000 habitantes estavam então proibidos de remunerar seus vereadores. Além disso, três outros municípios, Angra dos Reis, Santo Antônio de Pádua e Duque de Caxias, passaram a ter seus prefeitos nomeados, por terem sido declarados estâncias hidrominerais ou considerados municípios de área de interesse para a segurança nacional.

As eleições de 1972 realizaram-se sem grandes mudanças político-institucionais. Nesse ano conseguiu-se a simultaneidade de eleições locais em todo o país. Prevalecia no país, contudo, o clima de suspeita envolvendo a política tradicional, os próprios políticos e a instituição municipal, clima aquele que se manifestava através de diversas medidas de controle da ação municipal, oriundas, principalmente, do governo federal. Paralelamente, crescia o desinteresse pela política e administração local em todo o país. Pela primeira vez não houve candidatos, de qualquer dos partidos, às eleições majoritárias em muitos municípios e uma nova eleição teve que ser convocada semanas depois. No Estado do Rio não se observou tal fenômeno. Também nesse estado, acompanhando o que ocorria nos demais, foram inúmeros os casos em que o partido de oposição deixou de apresentar candidatos.

3. As eleições de 1976

As eleições de 1976 ocorreram num novo contexto. Com a fusão Guanabara-Rio de Janeiro, efetivada a 15 de março de 1975, e a indicação de um governador situacionista para o novo estado, perdeu o MDB seu único representante no governo estadual. O ex-Estado da Guanabara, agora transformado no município do Rio de Janeiro, passou a ser a capital do novo estado. Devolveu-se à antiga capital, Niterói, o direito de eleger seu prefeito. Volta Redonda, entretanto, o município mais próspero do antigo

estado fluminense, foi considerado como área de interesse para a segurança nacional, passando a prefeitura a ser ocupada por nomeação do governador. Os municípios, sem discriminações, voltaram a poder remunerar seus vereadores.

No período compreendido entre as duas eleições municipais realizaram-se, em clima de bastante desconcentração política, as eleições para as Assembléias estaduais, Câmara de Deputados e parte do Senado. O impacto, a nível do sistema global, do grande avanço do partido oposicionista em alguns dos centros urbanos mais importantes do país, emprestou às eleições municipais de 1976 novo significado. O governo central passou a se interessar, de forma ostensiva, pelos resultados da eleição local, atribuindo-lhe um sentido plebiscitário. Buscava-se, assim, nova fonte de legitimidade para o governo e para o regime. Governadores e políticos da Arena foram convocados a trabalhar efetivamente em prol de um resultado que favorecesse o partido governamental. Foram tomadas medidas extraordinárias com referência ao processo eleitoral e à campanha política. Restringiu-se o acesso dos candidatos e partidos aos meios de comunicação de massa e estimulou-se a volta ao sistema de comícios e de contatos diretos dos candidatos com o eleitor, prática bastante em desuso, principalmente nos centros urbanos maiores.

4. O comportamento eleitoral nas quatro eleições

A tabela 1 assinala a tendência para o partido do governo se fortalecer ao longo dos primeiros anos. Verifica-se que o número total de prefeitos eleitos pela Arena passa de 43, em 1966, para 46 em 1970, atingindo uma espetacular maioria de 49 (dentre 63 municípios) em 1972. Nesses números estão computados os prefeitos nomeados pelo governador. O MDB, nesse período, perde paulatinamente o número de representantes no executivo municipal. Consegue eleger 20 prefeitos em 1966, 17 em 1970 e apenas 14 em 1972.

As eleições de 1976, contudo, revelam significativa alteração nessa tendência. Nesse ano fortalece-se o partido da oposição, conseguindo eleger o seu maior número de representantes em todo o período: 21 prefeitos emedebistas passam a ocupar os executivos municipais. Nos cálculos efetuados foi excluído o município do Rio de Janeiro (ex-Estado da Guanabara), agora capital do novo estado. Niterói, a antiga capital, passa a eleger o seu prefeito, enquanto Volta Redonda perde essa prerrogativa.

Com referência ao total de votos destinados a cada um dos partidos, nas eleições majoritárias, observa-se tendência semelhante. Em 1966 o MDB consegue maior volume de votos do que a Arena (384.242 votos para o MDB, contra 357.549 para a Arena), apesar de eleger apenas cerca de um terço do total de prefeitos do estado. Tal fenômeno se explica em função da penetração do partido oposicionista nos grandes centros urbanos, onde é maior o número de eleitores. Já em 1970 percebe-se o fortalecimento da Arena, que passa a contar com 399.023 votos, contra 356.662 atribuídos ao MDB. Essa tendência se acentua em 1972. Nessas

Tabela 1

Controle partidário em quatro eleições municipais — Rio de Janeiro

Resultados	Arena				MDB			
	1966	1970	1972	1976*	1966	1970	1972	1976
Nº de prefeitos[a]	43	46	49	40	20	17	14	23
Nº de votos[b]	357.549	399.023	673.252	746.583	384.242	365.662	413.499	793.313
Nº de câmaras com maioria[c]	42	49	54	42	21	14	9	21
Nº de vereadores[d]	459	518	558	470	334	309	275	352

* Resultados preliminares; excluiu-se o município do Rio de Janeiro.

[a] Um dos prefeitos em 1966 e quatro nas demais eleições foram nomeados. Em 1976 o prefeito de Niterói foi eleito e o de Volta Redonda foi nomeado. Os prefeitos nomeados foram incluídos na coluna da Arena

[b] Eleições para prefeitos.

[c] O partido que elegeu pelo menos metade mais um dos vereadores de cada Câmara.

[d] Total do número no estado (excluindo o município do Rio de Janeiro).

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

eleições, 673.252 votos são destinados a eleger prefeitos pela Arena em todo o antigo Estado do Rio, enquanto para o MDB vão apenas 413.499 votos. Uma vez mais são os grandes centros urbanos os responsáveis pela maioria dos votos atribuídos ao MDB, eis que, nessas eleições, apenas 14 prefeitos ficam sob o controle do partido oposicionista. Já em 1976, a situação torna-se semelhante à de 1966, conseguindo o MDB um volume total de votos superior ao da Arena (797.313 votos do MDB, contra 746.583 da Arena). Isso se dá apesar do fato de nessas eleições — em comparação com a de 1966 — quatro municípios, que àquela época podiam eleger seus prefeitos, terem perdido essa prerrogativa. Entre esses, dois têm peso urbano bastante considerável: Duque de Caxias e Volta Redonda. Em compensação, Niterói, um dos maiores centros urbanos do estado, volta a ter seu prefeito eleito. A tabela reflete, também, pelo volume total de votos, o aumento do eleitorado fluminense.

O mesmo padrão de comportamento eleitoral repete-se com referência à eleição para a Câmara de Vereadores. De uma situação em que o MDB tinha a maioria de vereadores em 21 câmaras municipais em 1966 (contra 42 em que a Arena era majoritária), ele passa a contar com apenas 14 câmaras majoritárias em 1970 e 9 em 1972, apesar de, nesse ano, ter conseguido eleger 14 prefeitos. Isso deve ter representado um ônus a mais para o partido oposicionista, a nível local, uma vez que alguns de seus prefeitos tiveram que governar os municípios sem poder contar com o suporte legislativo do partido. Em tais situações aumenta a possibilidade de conflito político, o que pode ocasionar, às vezes, grandes dificuldades para a administração municipal.

Em 1976 o MDB recupera-se, conseguindo obter a maioria na Câmara em 21 municípios. A Arena perde, nessas eleições, a maioria em 12 Câmaras de Vereadores.

A análise do número total de vereadores eleitos nas várias eleições em cada um dos partidos ratifica a tendência observada no período. O número total de vereadores eleitos pela Arena aumentou acentuadamente nas três primeiras eleições, declinando em 1976, quando então reduz-se a distância entre os dois partidos. Em 1966 o partido governista foi responsável pela eleição de 57,9% do total de vereadores fluminenses. Em 1970, essa percentagem cresce para 62,6% e em 1972 para 67,0%, caindo para níveis semelhantes aos de 1966 (57,2%) em 1976. Nesse último cálculo não foi incluída a nova capital do novo Estado do Rio de Janeiro — o município do Rio de Janeiro, ex-Estado da Guanabara. Nesse município sagrou-se também vencedora na Câmara de Vereadores a oposição, conseguindo eleger, para a sua primeira Câmara, 15 vereadores contra 6 da Arena.

5. Votos em branco e nulos

Os votos em branco e nulos podem oferecer interessante subsídio para análise do comportamento eleitoral, indicadores que são, embora nem sempre muito explícitos, de fenômenos como apatia, ignorância, descon-

tentamento ou protesto político do eleitorado, quer em relação aos candidatos, quer em relação ao sistema ou ao governo.

Embora não se possa afirmar com certeza, os votos em branco parecem estar predominantemente associados com indecisão e apatia por parte do eleitorado. Os votos em branco são acrescentados aos do partido vitorioso e, embora não sejam relevantes nas eleições majoritárias, quando se escolhe o prefeito, nas proporcionais podem servir para eleger mais um ou dois vereadores. Supõe-se que os eleitores desejosos de manifestar discordância com o sistema optem por anular seus votos ao invés de deixá-los em branco, na suspeita de que os votos em branco podem mais facilmente ser objeto de corrupção eleitoral na fase final de contagem.

Os votos nulos, apesar de também refletirem erros e ignorância por parte do eleitor, têm sido ostensivamente utilizados como mecanismo de protesto por parte de parcelas do eleitorado. Registram-se na história recente do país algumas campanhas antigovernamentais preconizando a anulação do voto.[4]

Apesar de, no sistema brasileiro, o voto ser obrigatório, os níveis de abstenção também têm sido utilizados como indicadores dos fenômenos já descritos.

A tabela 2 retrata o comportamento do eleitor fluminense nas quatro últimas eleições municipais com referência aos votos em branco e nulos. Foi considerado o total de votos dados nessas categorias em todo o estado, nas eleições para prefeito. Por conseguinte, não foram considerados os municípios onde não se realizaram eleições para prefeito. Os dados são apresentados em números absolutos e como percentagens do total de votos no estado.

Como se percebe analisando a tabela, um número bastante expressivo de votos deixou de ser dirigido diretamente a qualquer dos partidos políticos. Isso se deu mais acentuadamente nas duas primeiras eleições municipais realizadas sob o novo sistema: 20,7% e 26,8% dos votos, respectivamente em 1966 e 1970, foram deixados em branco ou anulados. A partir de 1972, decresce significativamente a percentagem de votos nessas categorias, reduzida praticamente à metade (10,4% e 12,3%) dos anos anteriores. Isso talvez se explique como resultado do processo de institucionalização do novo sistema, decorridos alguns anos de sua existência. Os votos nulos foram sempre mais freqüentes do que os votos em branco. A diferença entre as percentagens, contudo, é mais expressiva nas eleições de 1972. Uma percentagem bastante reduzida de eleitores deixou, naquela data, em branco o seu voto (3,6% de votos em branco, apenas).

[4] É interessante mencionar que foi encontrada correlação positiva significativa entre a percentagem de votos nulos e o grau de urbanização do município, indicando que a prática de se anular os votos é mais comum nos centros urbanos maiores, supostamente os mais politizados. A relação não se observa com referência ao voto em branco.

Tabela 2

*Votos brancos e nulos em quatro eleições para prefeito — Rio de Janeiro**

Ano	Total de votos	Brancos (1)		Nulos (2)		(1) + (2)	
		N.os absolutos	%	N.os absolutos	%	N.os absolutos	%
1966	935.642	94.689	10,1	99.162	10,6	193.851	20,7
1970	1.044.342	130.284	12,5	149.373	14,3	279.657	26,8
1972	1.211.890	43.187	3,6	81.952	6,8	125.139	10,4
1976[a]	1.754.588	99.415	5,7	115.277	6,6	214.692	12,3

* Foram excluídos os municípios onde não se realizaram eleições para prefeito.

[a] Resultados preliminares.

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

6. O recrutamento dos candidatos

As dificuldades para recrutar candidatos aumentaram, para o partido da oposição, a cada eleição. Nas eleições de 1966 para prefeito, o MDB ficou sem candidatos em seis municípios. A novidade da situação e problemas surgidos na organização de diretórios municipais foram usados como justificativa para tal fato. Quatro anos mais tarde o número de municípios sem candidatos para prefeito pelo MDB aumentou para 11, passando a 15 em 1972. 1976 é, novamente, atípico. Apenas em quatro municípios (Casimiro de Abreu, Cordeiro, Itaocara e Sapucaí) não se apresentaram candidatos do MDB, não tendo a Arena aí tido concorrentes. A tabela 3 mostra mudanças bastante significativas no comportamento do MDB em 1976 e o provável peso das sublegendas na explicação da melhoria de situação desse partido. Vê-se que tanto o MDB quanto a Arena procuraram usar, em larga escala, as oportunidades oferecidas pela sublegenda: na grande maioria dos municípios os partidos apresentaram, cada um deles, os três candidatos permitidos por lei. O MDB, mais ainda do que a Arena, utilizou-se desse mecanismo, oferecendo ao eleitor três opções em 34 municípios; a Arena contou com três candidatos em 28 deles.

Tabela 3

*Número de candidatos por partido nas eleições para prefeitos de 1976 — Rio de Janeiro**

Nº de candidatos	Arena	MDB
Nenhum	—	4
Um	7	8
Dois	24	13
Três	28	34
Total	59	59

* Resultados preliminares; foram excluídos os municípios que tiveram seus prefeitos nomeados.

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

Foram relativamente poucos os municípios em que apenas um candidato por partido concorreu às eleições municipais. O sistema de sublegendas, portanto, está atenuando, pelo menos a nível municipal, a rigidez do sistema bipartidário. É provável que em diversos municípios as sublegendas estejam

se institucionalizando como agrupamentos partidários relativamente estáveis e com lideranças bastante bem identificadas.

É sempre mais fácil conseguir candidatos para a Câmara de Vereadores. Mesmo assim, no período pós-1964, o MDB teve dificuldades em recrutar candidatos de expressão política para a vereança. Como resultado, as eleições de 1966 privaram o MDB de representação em quatro Câmaras municipais. Esse número dobrou em 1970, aumentando para 12 em 1972. Em 1976, contudo, caiu para apenas seis o número de Câmara de Vereadores sem qualquer representante do partido oposicionista. A Arena jamais deixou de estar representada nas diversas câmaras eleitas durante o período.

O Instituto de Organização Racional do Trabalho do Rio de Janeiro — IDORT-RJ — com seus congêneres de outros Estados, propõe-se a realizar e proporcionar a seus associados e demais interessados:

Intercâmbio internacional	Revista
Forum de estudos	Biblioteca
Treinamento	Prêmio de organização e administração
Assistência técnica	Congressos

Sede: Rua Prof. Alfredo Gomes, 22 — Rio de Janeiro, RJ.