

O "lobby" nordestino: novos padrões de atuação política no Congresso brasileiro

ANTÔNIO CARLOS POJO DO REGO

Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados.
Sociólogo, graduado pela Universidade Federal
do Rio Grande do Sul, 1971, e Pós-Graduado
em Sociologia, Universidade de São Paulo, 1973.

Introdução

Quando se analisa o papel do Legislativo num determinado sistema político, um dos primeiros objetos de indagação é a relação de **representação** existente entre o membro do Legislativo e os setores da sociedade civil que o elegeram. Na verdade, o *nexo privilegiado em qualquer proposta deste sentido é o Parlamento como via de comunicação entre o Estado e a sociedade. É ele um órgão a nível do Estado, mas com características especiais face aos outros poderes, já que retira sua legitimidade não da competência técnica ou da possibilidade de ação eficaz sobre o sistema econômico como setores da burocracia e do aparato do Estado, mas pelo conhecimento de que dispõe sobre as necessidades e as aspirações de setores do eleitorado a que representa.*

Tal constatação, que é clássica em ciência política, nos leva, necessariamente, a discutir que situação passa a existir quando um Parlamento convive com um Estado caracterizado pelo autoritarismo, como identificamos no Brasil, na última década, sobretudo. Uma das definições mais precisas sobre o Estado brasileiro pós-AI-5 foi a de que se tratou de um "autoritarismo desmobilizador", isto é, de um regime fechado, com alta centralização do processo de decisão política e que, ao mesmo tempo, utilizou o seu poder sobre a sociedade não para levá-la a um projeto de nação que lhe era próprio, mas, ao contrário, para reforçar-lhe a apatia e a desmobilização política.

Podemos argumentar, sem medo de erro, que neste contexto, a ação do Parlamento se reveste de características peculiares, que são diversas dos Parlamentos e dos Partidos que encontramos nos regimes totalitários, onde a ação de tais organizações se dá no sentido de reforçar a mobilização de segmentos da sociedade em apoio ao projeto do Estado, representado pelo programa e pela doutrina do Partido único. Num ambiente político como o da Rússia Soviética ou da Alemanha Nazista, a ação parlamentar, na medida em que ela existe, procura pautar-se pela obediência aos ditames da ideologia dominante, que se serve da instituição parlamentar como um dos mecanismos de mobilização.

Já nos Estados autoritários do tipo brasileiro, o Parlamento exerce, antes de mais nada, uma função legitimadora do regime, já que, em se mantendo aberto e funcionando uma Casa legislativa eleita pelo sufrágio popular, caracteriza-se o regime como representativo, mesmo que não se submeta, em seus centros de poder, ao teste eleitoral. A eleição indireta para a Presidência da República, instituída pela Constituição de 1967, coloca o centro decisório fora do alcance dos eleitores, já que o controle do Colégio Eleitoral se processa de maneira bastante simples para o Sistema. O Parlamento, por outro lado, desprovido de grande parte de seus poderes, inclusive e principalmente, a sua prerrogativa de introdução de matérias financeiras (art. 57 da Constituição), torna seguro o vínculo de representação, do ponto de vista dos detentores do poder, já que significa uma válvula através da qual setores mais esclarecidos da população, principalmente urbanos, podem demonstrar o seu descontentamento, sem que isto leve necessariamente a uma alteração de políticas públicas que estão sendo implementadas pela administração.

Um dos pontos que nos parecem importantes neste sentido é o de que o vínculo de representação, dentro da sua definição clássica, comporta a noção de **informação**. O representante eleito por determinado setor da sociedade civil, quer através do critério de proporcionalidade, quer através de um distrito, deve informar o aparelho do Estado das demandas que os setores que representa fazem a este aparelho. É evidente que, na fórmula original, o papel do representante não fica só aí. Além de informar, ele também age como poder, isto é, na medida em que dispõe dos votos necessários no Parlamento, o representante consegue efetivamente fazer valer as demandas de seus representandos, e transformá-las em normas e decisões políticas e administrativas.

Com a passagem de uma situação democrático-liberal para uma situação autoritária, todavia, o componente de poder que está implícito na relação de representação desaparece, e as decisões sobre a alocação de bens e serviços do Estado passam a ser feitas a partir de critérios que nada têm a ver com demandas específicas e sim a partir de uma suposta racionalidade administrativa, exercida pela burocracia dirigente e seus apêndices técnicos. É claro que, na prática, as decisões não são tomadas tecnicamente e, portanto, sem qualquer aporte político. Elas são tomadas a partir de negociações políticas, mas, para participar-se delas, não mais se exige o velho contrato de representação, o mandato eletivo. Agora o poder e a influência se realizam de modo mais encoberto, mesmo quando a burocracia parece aceitar o princípio do colegiado, como ocorre, por exemplo, nos diversos Conselhos de Desenvolvimento (Econômico, Industrial etc.) que surgem após 1968 no Brasil.

O processo de admissão nestes fóruns é o da cooptação e não o da eleição. Neles permanece o verticalismo das decisões burocráticas: a eles cabe aconselhar, raramente decidir, ficando a decisão normativa a cargo da autoridade superior (Ministro ou Presidente da República).

Como o assento em tais Conselhos é, como dissemos, fruto da cooptação, não existe a possibilidade de que neles ingressem elementos de áreas periféricas ou contestatórias à orientação dominante, o que faz que exista uma grande previsibilidade das decisões tomadas. Não tendem a haver aportes

para a decisão vindos de áreas que não sejam centrais ao modelo de desenvolvimento adotado; falta, portanto, uma gama de informações para o processo decisório.

É neste sentido que podemos observar uma sobrevivência funcional do representante eleito, numa situação autoritária, não mais como ator provido de poder, mas sim como elemento fornecedor de informações para o processo decisório. Como as informações que ele traz para a decisão são informações que expressam interesses de seus representados, podemos dizer que o parlamentar, no autoritarismo, passa a exercer, real ou potencialmente, a função de "lobby" dos centros de decisão do Executivo, ao invés de constituir, ele próprio, um centro de poder que é submetido aos vários "lobbies" dos interesses específicos.

Tal função é aceita e reconhecida pelos parlamentares mas, muitas vezes, sofre cerceamentos por parte do Executivo. Este, na medida em que assume a ideologia "tecnoburocrática", espera que suas decisões sejam tomadas a partir de critérios racionais e técnicos e não sujeitas a qualquer tipo de influência de interesses particularísticos.

O objeto deste artigo é observar como grupos de Deputados e Senadores brasileiros, em dois momentos distintos destes últimos dez anos, tentaram atuar como "lobby" organizado, veiculando reivindicações de uma área sujeita a condições de vida extremamente precárias: o Nordeste. Estes dois momentos são 1971, quando o modelo tecnocrático e autoritário no Brasil está no auge de seu prestígio, e 1979, quando, com o processo de liberalização, e, não por coincidência, com a crise econômica, tal modelo está em visível descrédito.

Em 1971, parlamentares da ARENA, o Partido oficial do regime, organizam a COCENE, a Comissão de Estudos do Nordeste, que tinha como objetivo, segundo seu documento oficial, "propor subsídios ao Governo à magna tarefa de solucionar o mais grave problema da Nação, representado pelo atraso econômico e as disparidades regionais prevalentes no Nordeste" (1). Como se vê, o objetivo é informar o Governo oferecendo, como afirmou o Presidente da Comissão, Senador Dinarte Mariz, "sua visão política de conjunto sobre os diversos problemas" (2).

Em 1979, já com o conjunto de medidas liberalizadoras que ficou conhecido como "abertura política", posta em curso pelo Governo Ernesto Geisel, um outro grupo, composto também de Deputados arenistas, foi organizado no Congresso. Já agora, com o recesso do autoritarismo, o objetivo era mais explicitamente político. Como diz o convite para a primeira reunião do grupo, pretendia-se "deixar claro que as Bancadas da ARENA do Nordeste (...) podem dar uma contribuição maior e mais efetiva aos planos do Governo e do País. Basta que estejamos unidos e saibamos, com grandeza, mas com respeito, reivindicar em bloco, negociar na proporção da validade daquilo que representamos nesta Casa e na política nacional" (3).

(1) Apud *Folha de S. Paulo*, 22-8-71, p. 3.

(2) Declarações dadas à *Folha de S. Paulo*, 22-8-71.

(3) Documento elaborado pelo Deputado Albérico Cordêiro para a reunião das Bancadas do Nordeste, 16-8-79.

Como podemos observar desta citação, existe um misto de ênfases na posição adotada. Se, por um lado, ainda permanece o aspecto do subsídio, da "contribuição aos planos do Governo" (informação), podemos também observar expressões como "reivindicação" e "negociação", que estão muito mais no âmbito da ação política do que da mera veiculação das necessidades regionais.

De uma visão rápida destes dois momentos, consideramos que será possível observar o surgimento de novos padrões de ação política no Congresso brasileiro e, da reação do Governo federal a ambas as tentativas, intuir a ideologia dominante e as formas como tal ideologia condicionou a ação política do governo *vis-à-vis* o Parlamento.

2. O episódio da COCENE

Como condição básica para que entendamos o que significou a criação, o trabalho, as conclusões e a ação governamental face à Comissão de Estudos do Nordeste (COCENE), é preciso que nos detenhamos sobre a situação política e econômica do Brasil no início da década de 1970.

A década anterior havia se encerrado com a sociedade civil brasileira submetida, de forma completa, ao arbítrio do Estado. O Governo, ocupado pelo General-de-Exército Emílio Garrastazu Médici, exercia um controle total sobre a Nação, apoiado em instrumentos como o Ato Institucional nº 5, promulgado em dezembro de 1968, e que permitia uma ação sem obstáculos do Governo sobre a sociedade. Com os poderes conferidos pelo AI-5, o Presidente podia cassar mandatos parlamentares, suspender direitos políticos, praticar a censura à imprensa, legislar sem o Congresso, prender opositores sem culpa formada. Não parece haver qualquer dúvida de que, ao menos formalmente, tal gama de poder fazia do Presidente um verdadeiro ditador e de seu grupo político o dirigente incontestado do Estado.

Paralelamente a este fortalecimento do Executivo, apoiado pelas Forças Armadas que constituíam, numa frase do ex-Presidente Costa e Silva, "o pano de fundo" da administração revolucionária, surgiram, já no final da década, as primeiras manifestações da guerrilha urbana, recrutada entre os grupos de ultra-esquerda do movimento estudantil e operário e que havia ingressado no cenário internacional com o seqüestro do Embaixador americano Charles Burke Elbrick, em setembro de 1969.

Os movimentos de oposição com certo apoio de massa, que haviam mobilizado dezenas de milhares de manifestantes no Rio de Janeiro e em São Paulo, na versão brasileira do "chie-en-lit" parisiense do segundo semestre de 1968, haviam sido sistematicamente destruídos pelas forças de segurança. Grande parte dos líderes e quadros destes grupos passou para a clandestinidade e, repentinamente, a "primavera" liberalizante de Costa e Silva fora substituída por um regime duro e inflexível para com seus adversários.

Nesta atmosfera de virtual guerra civil, não é de admirar que a atividade política tivesse sido relegada a um virtual esquecimento. A administra-

ção federal, seguindo o seu modo de "segurança e desenvolvimento", formou seus quadros técnicos com pessoal capacitado e ideologicamente confiável e, com a criação desta "tecnoburocracia", procurou administrar a Nação a partir de critérios pretensamente racionais e neutros, sem qualquer lugar para a barganha e a negociação política.

Neste início da década de 70, o Brasil trilhou o mesmo tipo de caminho que um grupo de nações do Terceiro Mundo, submetidas a regimes militares modernizantes (Chile, Argentina, Indonésia, Nigéria, entre outros), sob os olhares simpáticos do Departamento de Estado, sob a orientação da política de "benign neglect" da administração Nixon. A procura da eficiência econômica a qualquer custo e a tentativa de alcançar altos índices de crescimento do PIB marcaram os anos Médici, refletindo externamente naquilo que foi denominado de "milagre brasileiro", sucessor do "milagre alemão" e contemporâneo ao "milagre coreano".

Embora convocado após nove meses de recesso que se seguiram à edição do AI-5, o Congresso Nacional era obrigado a conviver com severas limitações a sua autonomia, representadas não só pelo AI-5 como também pelas extensas alterações na Constituição de 1967 (que já fora ela própria bastante menos liberal do que a que a antecederia, promulgada em 1946). Estas alterações faziam parte da Emenda Constitucional nº 1, outorgada em 1969 pela Junta Militar que sucedera a Costa e Silva, afastado após sofrer um derrame cerebral em agosto de 1969. Não desejando perpetuar uma situação anômala (a Junta assumira o poder impedindo que o Vice-Presidente Pedro Aleixo, um civil liberal, assumisse a Presidência), os militares conseguiram estabelecer um consenso em torno do nome do Comandante do III Exército (e antigo Chefe do SNI), Emílio Médici, para a Presidência.

A indicação de Médici, resolvida a nível do Alto Comando do Exército, precisava dispor de uma legitimidade que a Junta não lhe podia dar. Para isto, e temos aí um bom exemplo do misto de respeito e aversão que os militares dedicavam às instituições representativas, convoca-se o Congresso para "eleger" o candidato indicado pelas Forças Armadas e que fora apresentado pela ARENA. A eleição se faz, com Médici como candidato único, e os generais passam a dispor de um Presidente eleito pela sistemática constitucional. Trata-se, porém, de um Presidente que tem como base de apoio os quartéis e não aparatos políticos. A ação parlamentar se dá no sentido de legitimar a decisão dos militares, mas não existe qualquer tentativa, mesmo ao nível do discurso oficial, para fazer crer que os políticos haviam participado da decisão.

Ausentes da escolha do Presidente, os políticos irão continuar marginalizados dos centros de decisão sobre a política econômica, posta sob o controle do grupo de tecnocratas sob a liderança do Ministro da Fazenda Antonio Delfim Netto. A atividade política atinge o ponto mais baixo de seu prestígio junto a opinião pública e continua sob a suspeição dos militares, que não perdoam os congressistas por sua "deslealdade" ao Governo no episódio Moreira Alves, o Deputado cujo processo por difamação às Forças Armadas, negado pela Câmara em dezembro de 1968, dera origem à crise que desembocara no AI-5. Nesta ocasião, mesmo parlamentares próximos das oposições

do Governo, como o atual Vice-Presidente da República, o então Deputado Aureliano Chaves, haviam votado contra a concessão de licença para o processo.

Em termos de opinião pública, a censura à imprensa e a aparente inércia do Congresso face ao controle militar sobre o Executivo deram origem a atitudes de apatia e mesmo de rejeição aos movimentos de oposição, que tinham sua expressão legal no MDB, Movimento Democrático Brasileiro, o Partido legal de oposição. O MDB sofre um repúdio do eleitorado oposicionista dos grandes centros, que lhe permitira um relativo crescimento (em termos das bancadas anteriores) nas eleições legislativas de 1966, as primeiras que haviam sido realizadas com o quadro político-partidário dividido entre Governo (ARENA) e Oposição (MDB). Em 1970, nas novas eleições legislativas que se realizam em novembro, os votos nulos e brancos são em número superior aos dados a candidatos da oposição em vários Estados. A extrema esquerda sobrevivente, desiludida com a via parlamentar, faz campanha pelo voto nulo (4).

O Congresso que surge da eleição de 1970 é dominado incontestavelmente pelo Partido do Governo, que consegue eleger 223 entre 310 Deputados e 40 entre 46 Senadores. A oposição resta muito pouco a não ser o desespero e mesmo posições favoráveis à autodissolução, já que não existem condições para o jogo político.

É neste ambiente que vamos encontrar as primeiras tentativas de ação parlamentar organizada para "trazer subsídios" a atuação do Governo no Nordeste. 1969 foi um ano de uma forte seca no Nordeste. Em determinadas regiões a estiagem significou a quebra das safras em até 90 por cento, com resultados previsíveis sobre as populações de baixa renda. Aumentou o êxodo de populações do Nordeste para o Centro-Sul do País, sempre intenso na medida em que tais contingentes imaginam encontrar acolhida dos empregos industriais que surgem no eixo Rio—São Paulo. Muitos, sem qualificação e sem recursos, vão apenas engrossar os contingentes marginalizados das periferias urbanas.

No Nordeste, a situação é de calamidade pública. Visitando a região, o Presidente Médici afirma o seu horror (devidamente documentado na televisão nacional) diante das condições que encontra.

Mesmo órgãos da imprensa, como o **Financial Times**, se referem à situação crítica do interior brasileiro. Numa matéria de 14 de maio de 1971, o correspondente do jornal, David Lascelles, refere-se à difícil situação na região.

Lascelles dá ao seu artigo o título bem característico de "Médici helps the Northeast". No regime claramente personalista em que vive o País, tudo parece provir da figura (paternal e mesmo algo populista) do General-Presidente. Esta é não só a visão da imprensa estrangeira, mas representa igualmente o tipo de enfoque que é dado pelos jornais brasileiros.

(4) Esta campanha pelo voto nulo obtém um relativo sucesso, na medida em que, entre 22.435.521 eleitores que comparecem às urnas (em um eleitorado de 28,9 milhões) 10,8 milhões votam no Governo, 4,7 milhões na oposição e 6,7 milhões votam em branco ou anulam seu voto.

Apesar da figura do Presidente e da movimentação dos tecnocratas no combate à seca e às suas conseqüências, os políticos da região, eleitos com alguma facilidade em 1970, procuram também apresentar a sua contribuição para o debate sobre o Nordeste.

É importante que se tenha em mente que o Nordeste não é um problema novo na consciência nacional brasileira. Desde a década de 1870, ainda durante o Império, as periódicas secas do Nordeste têm chamado a atenção dos governantes e da opinião pública. Durante décênios a tendência dos diversos governos foi de construir obras de irrigação nas zonas mais sujeitas à seca. Na década de 1920, foi criado o DNOCS — Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, que tinha como responsabilidade a implantação de projetos de irrigação e a construção de açudes na região. As diversas Constituições republicanas estabeleceram percentuais fixos da arrecadação federal que deveriam ser empregados em projetos de desenvolvimento da região, variando de 3 a 6 por cento.

Em dezembro de 1959, através da Lei nº 3.692, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste — SUDENE, que deveria, pela coordenação dos esforços governamentais e privados, diminuir a distância existente entre o Nordeste e o resto do País, eliminando os bolsões de pobreza absoluta e aumentando o ritmo de crescimento da região.

Na realidade, os problemas da região, que não eram poucos em 1959, não deram mostras de terem sido resolvidos nos vinte anos de existência do órgão. Com 1,6 milhão de km², o Nordeste tem hoje 36 milhões de habitantes, vivendo em sua imensa maioria em situação de grande carência. Em 1976, para dar apenas um exemplo, 45% da população economicamente ativa recebia menos de um salário mínimo, na época Cr\$ 602,40. Segundo dados da pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística intitulada PNAD — Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios, realizada, portanto, por um órgão oficial, em 1976 a renda média da população economicamente ativa equivalia a 54% da brasileira e o Produto Interno per capita do Nordeste, a 40% do brasileiro.

Não obstante, a intenção do Governo Juscelino Kubitschek, ao enviar ao Congresso, em 2 de fevereiro de 1959, o projeto de lei criando a SUDENE era influir decisivamente na alteração deste quadro. Na mensagem presidencial que acompanhou o projeto proposto, afirma o Presidente:

“Dentre os grandes problemas de Governo cuja solução reclama reformulação ampla, fugindo aos critérios tradicionais, nenhum oferece no momento presente maior gravidade e transcendência que o da crescente disparidade de grau de desenvolvimento e de nível de vida entre as diferentes regiões do País.”

Belas palavras, sem dúvida, mas desde logo as condições políticas que davam embasamento a tais propósitos foram profundamente alteradas.

Com a revolução de 1964, os militares no poder procuram alterar as condições de atuação da SUDENE, que passa a ser vista como órgão viabilizador de industrialização da região, não mais através de recursos do Tesouro, como os previstos nas Constituições anteriores, mas de incentivos fiscais,

recursos que são transferidos diretamente das empresas, em geral do Centro-Sul, para o Nordeste, com isenção de impostos.

De uma política de criação intensiva de empregos e de implantação de grandes obras públicas, que caracterizara o período do DNOCS e do início da SUDENE, passamos para a transferência de fábricas modernas, portanto, capital-intensivas, do Sul para o Nordeste, com o surgimento de distritos industriais importantes em torno das principais cidades da região, mas sem alterar fundamentalmente a situação da maioria da população. Ao mesmo tempo, os movimentos pela reforma agrária, que haviam surgido na região no início dos anos 60 e que haviam reforçado a aliança dos proprietários rurais conservadores com a direita política e militar, foram desorganizados pela ação das forças de segurança. Grandes contingentes de população continuam a fluir do interior para as cidades e do Nordeste para o Sul, fugindo das péssimas condições de vida no campo e da impossibilidade de os camponeses conseguirem terras.

O "boom" econômico da década de 70, por outro lado, não atinge o Nordeste, tendo mesmo alguns pontos negativos no que respeita às condições de vida das populações de baixa renda. Com o aumento dos preços do açúcar e do álcool, mais e mais terras são plantadas com cana-de-açúcar, o que faz com que as culturas de subsistência vejam reduzidas ainda mais a sua área. Cria-se na região uma situação social e politicamente explosiva.

Em termos político-partidários, com a desorganização da esquerda e dos setores a ela aliados de tendência moderada, os conservadores exercem um predomínio total. O MDB não consegue eleger um único Senador no Nordeste. Entre as 46 cadeiras em disputa, pois renovavam-se dois terços do Senado, a oposição faz apenas seis Senadores, todos eles no Centro-Sul, Guanabara, Rio de Janeiro e São Paulo.

Entre os 310 Deputados federais eleitos, a ARENA conquista 223 e a Oposição apenas 87. Nos nove Estados do Nordeste, podemos observar a situação precária da Oposição no quadro abaixo:

RESULTADO DAS ELEIÇÕES DE 1970 ⁽⁵⁾

(Câmara dos Deputados)

Estado	Deputados eleitos	
	ARENA	MDB
Alagoas	4	1
Bahia	19	3
Ceará	12	3
Maranhão	6	1
Paraíba	5	3
Pernambuco	12	3
Rio Grande do Norte	4	2
Sergipe	5	—
TOTAL	73	17

(5) Tribunal Superior Eleitoral, *Dados Estatísticos*, 9.º vol., p. 25.

O predomínio da Situação no Nordeste, todavia, não representa senão o reconhecimento da situação de atraso político e dependência econômica em que vive a região, com a Oposição totalmente incapaz de se organizar nas regiões do interior, que se encontram, via de regra, submetidas a influência dos chefes políticos ou "coronéis", de forma similar ao que ocorrera durante a Primeira República (1889/1930).

Um observador isento, o Prof. NELSON DE SOUSA SAMPAIO, em estudo encomendado pela Fundação Milton Campos, da ARENA, assim se refere ao fenômeno:

"Depois de 1964, os pleitos vêm sendo distorcidos no sentido do autoritarismo. Sem haver anulado nas eleições a influência econômica, que ainda se mantém muito forte, o poder político assumiu a preponderância, através da pressão direta ou difusa do Partido dominante e das limitações, ostensivas ou veladas, à propaganda oposicionista (6)."

Se levarmos em conta que o artigo do qual tiramos esta passagem se refere especificamente às eleições de 1978, podemos perceber como esta preponderância do poder político se fez sentir no interior do Nordeste em 1970. Apurados os votos, a ARENA obtém 55% dos sufrágios para a Câmara federal na região, enquanto o MDB tem apenas 17%, ou seja, pouco mais da metade dos 28% de votos nulos ou em branco.

Mais uma vez tinha funcionado o chamado "voto de cabresto", isto é, a capacidade de os chefes locais conduzirem grandes contingentes de eleitores até as urnas para votarem em quem lhes fosse indicado. Em um outro estudo, também publicado pela Fundação Milton Campos, o Prof. ARY GUIMARAES analisa as eleições no Estado da Bahia (7):

"As distorções do processo eleitoral, entretanto, são as mais graves a nível da falta de liberdade do sufrágio, que existe, sobretudo, em relação ao eleitor pobre do interior: o voto de cabresto, o voto condicionado pelas contingências, mesmo de sobrevivência, que falseiam o processo e para que nem a cédula oficial única tem remédio, dependendo da libertação deste eleitor de um processo de desenvolvimento global."

Terminada a eleição, a bancada arenista do Nordeste vem a Brasília, onde a nova Câmara reúne-se a 1º de março de 1971 com um inegável comprometimento, não só com o Governo central que havia definido as condições para o processo eleitoral mas, principalmente, para com as elites políticas locais, sem as quais não seria possível a sua eleição. Instala-se a Sétima Legislatura num ambiente de completa desvalorização dos políticos, quando as decisões mais importantes sobre a política e a economia do País são toma-

(6) NELSON DE SOUSA SAMPAIO, "O Processo Eleitoral e Suas Distorções", in *As Eleições Nacionais de 1978*, Fund Milton Campos.

(7) ARY GUIMARAES, "As Eleições de 1978 na Bahia", in *As Eleições Nacionais de 1978*, Fundação Milton Campos, v. II, p. 84.

das nos gabinetes de Brasília por funcionários não eleitos e, acima de tudo, quando mesmo os representantes eleitos o são de modo carente de legitimidade, numa eleição quando a alienação e a apatia do eleitorado são a norma geral.

A COCENE

Abertos os trabalhos, os 73 Deputados e os 24 Senadores da ARENA nordestina vão atuar num panorama de profunda crise econômica na região. As promessas da campanha, na medida em que houve promessas, estão todas elas ligadas à ação do Governo federal para resolver a situação de penúria extrema existente na região, agravada pela seca. O Governo federal, por outro lado, parece, aos nordestinos, estar muito mais sensível às reivindicações apresentadas pelo Centro-Sul. Não só é desta região que provém o esforço de crescimento industrial que tem gerado os altos índices de aumento do PIB mas, principalmente, é de lá que provém os principais dirigentes da política econômica, a começar do Ministro da Fazenda, Antonio Delfim Netto. O Ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, é piauiense, mas a sua ação no ministério é secundária diante do predomínio exercido pela pasta da Fazenda na formulação da política econômica.

Face a isto, começam os nordestinos a sentir que é necessário ter outros canais de informação e de pressão sobre Brasília. Este tipo de opinião fica bem clara numa conferência proferida pelo Governador da Paraíba em Recife, a capital de Pernambuco e a mais importante cidade da região, um fórum privilegiado, portanto. Esta conferência tem repercussão nacional, sendo relatada nos jornais do Centro-Sul.

Diz JOÃO AGRIPINO:

“O Nordeste está sendo prejudicado por autoridades que o representam no Governo federal e que não conhecem a realidade regional e que insistem nos dados otimistas apenas para manter-se no cargo. O Superintendente da SUDENE não tem acesso direto ao Presidente da República e, por isso, os problemas no Nordeste continuam a ser equacionados a partir do ponto de vista da Região Sul. Os representantes do Nordeste não traduzem para o Presidente a verdadeira e complexa problemática do Nordeste e, quando se tornam Ministros, parece que se esquecem dele (6).”

Existem alguns pontos que devem ser enfatizados nestas posições. Como Governador da Paraíba, JOÃO AGRIPINO é um político governista, mas, ao contrário da maioria de seus colegas, ele foi eleito, pelo voto popular, nas últimas eleições diretas para governador, realizadas em 1965. Ele está em fim de mandato, mas continua como um político influente em sua região. Dois outros pontos devem ser observados: o conceito de representante, para ele, é “ministro originário da região”, o que significa, sem dúvida, uma crítica aberta a Reis Velloso, cujas predições otimistas sobre

(6) *Jornal do Brasil*, 12-2-71, p. 3.

a economia brasileira são do conhecimento geral. Ele diz, em última análise, que o sistema de cooptação não é compatível com uma visão objetiva dos problemas das regiões periféricas.

A solução apontada para o problema por JOÃO AGRIPINO é a seguinte: "as associações de classe e os clubes de serviço (a palestra foi proferida no Rotary Club de Recife) devem se unir para expor a verdadeira realidade do Nordeste ao Governo e lutar em sua defesa."

Como se vê, é tipicamente uma estratégia de "lobby" que está sendo proposta. Informar o Governo federal e carrear suporte da sociedade civil para medidas que melhorem a situação das populações. A representação no Congresso, todavia, não é lembrada, nem como culpada da "traição" nem como um canal de articulação destas reivindicações da sociedade. Não fazem parte nem do problema nem da solução. É por certo o reconhecimento de um fato, num homem que teve assento no Congresso desde 1950.

A idéia de mobilização da sociedade para "lutar em defesa" do Nordeste não parece mais do que uma posição retórica, já que neste momento uma censura extremamente rígida à imprensa impede, inclusive, que se dêem notícias sobre a crise econômica. O método viável parece ser mesmo o de "expor ao Governo a verdadeira realidade do Nordeste", o que é exatamente o que os parlamentares que compõem a COCENE pretendem fazer.

A idéia de fundar uma Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste surge com a chegada do novo Congresso em março, vindo do necessário contato com a realidade do interior, durante a campanha eleitoral do final do ano anterior. Existe uma preocupação generalizada com a situação e é a primeira Portaria do Presidente Nacional do Partido, Deputado Baptista Ramos, que cria a Comissão, em 11 de maio, uma decisão rápida, portanto, pelos padrões parlamentares.

Os líderes da Comissão, seus Presidente, Vice-Presidente, Coordenadores, são Deputados e Senadores antigos e conservadores: o Senador Dinarte Mariz, do Rio Grande do Norte, é o Presidente e o Deputado Manoel Novaes, da Bahia, o Vice. O Relator, um cargo chave na medida em que dele depende em muito o conteúdo final do relatório, é o Senador Virgílio Távora, do Ceará.

A forma de implantação da Comissão é claramente burocrática (através de decisão formal da Presidência do Partido, sendo que o Presidente é, informalmente, designado pelo Presidente da República). A idéia é de Dinarte Mariz, um anticomunista histórico, que fora um dos primeiros a organizar a resistência a uma tentativa de rebelião liderada pelo Partido Comunista em 1935 no seu Estado. Em todo o episódio da criação da COCENE nota-se a preocupação de, mesmo levantando problemas altamente controversos, não o fazer de modo a levantar resistências num Governo politicamente fechado e resistente à crítica.

Como agir para informar o Governo? A resposta foi o levantamento da situação, através de viagens dos congressistas, debates e estudos enco-

mendados a áreas de assessoria, interna e externa ao Congresso, ainda em 1971, após ter sido encaminhado ao Presidente Emílio Médici, em setembro. Constam dele recomendações nas áreas de agricultura, pecuária, indústria, habitação, desenvolvimento urbano e local, finanças públicas e exportação.

A importância intrínseca do relatório, apesar do seu viés conservador, pode ser observada nos elogios que o mesmo recebe da imprensa, mesmo dos jornais independentes. O Governo federal, todavia, tem uma atitude bastante peculiar. Já antes da entrega do relatório, começam a surgir "leaks" (bastante difíceis numa imprensa submetida a censura) sobre os planos que o Executivo está desenvolvendo para o Nordeste. O Governo promove um conjunto do que denomina de "medidas de impacto" para o Nordeste, modificando a sistemática dos incentivos fiscais, prometendo dar mais ênfase à atividade agrícola, criando um extremamente tímido programa de reforma agrária (o PROTERRA), e liberando recursos para obras contra a seca na região.

Um dado interessante das notícias sobre a entrega do relatório a Médici a 23 de setembro é de que os jornais teriam publicado um "press-release" da COCENE, em que os congressistas afirmam que o documento é a "mais dignificante resposta à angustiante indagação do que podemos fazer pela região para que ela venha a mudar de fato⁽⁹⁾".

Nós também não iremos encontrar, seja nestes jornais ou nos próximos dias, qualquer notícia oficial sobre a reação do Governo ao relatório da COCENE. Aparentemente, o que ocorreu na audiência foi o seguinte: o Presidente recebeu o relatório, disse que ia estudá-lo e interrompeu a reunião.

O único estudo acadêmico que procura analisar o episódio da COCENE do ponto de vista das relações entre o Legislativo e o Executivo é o trabalho "The Brazilian Congress and Human Rights"⁽¹⁰⁾, apresentado na Conferência sobre Legislativos e Direitos Humanos, realizada em Dublin, na Irlanda, em 1976. Neste trabalho, os seus autores, um professor universitário norte-americano e dois funcionários do Legislativo brasileiro observam que:

"as recomendações do relatório da COCENE foram seguidas; todavia, a resposta (dada a ele por um porta-voz do Governo durante uma sessão de acompanhamento realizada em 1976) estava redigida em termos muito diferentes dos que constavam das recomendações do relatório. O Executivo não afirmava taxativamente: "nós seguimos as suas recomendações de 1971". Ao invés disso, foram apresentados estudos detalhados, dos quais se afirmava que tinham dado origem a certos programas, os quais eram precisamente os programas recomendados pela COCENE."

(9) *Jornal do Brasil e Correio da Manhã*, de 24-9-71, as notícias são virtualmente iguais.

(10) JAMES HEAPHEY, ROSINETHE M. SOARES e THEO PEREIRA DA SILVA, *The Brazilian Congress and Human Rights*, Dublin Conference on Legislatures and Human Rights, Dublin, 1976. (mimeo.)

A conclusão a que se pode chegar a partir destes fatos é a de que a Comissão da COCENE foi um instrumento utilizado pelos congressistas do Nordeste para demonstrar ao Poder Executivo uma série de problemas de sua região, que eles consideravam que o Executivo, por si só, não teria forma de conhecer. De fato, o que os legisladores da ARENA estavam fazendo era exercer uma ação de "lobby" em face do Governo Médici, em favor de sua região.

É preciso que tenhamos em mente que a diferença entre o que os congressistas estavam fazendo e o que, por exemplo, a Associação Comercial de Recife fez para informar o Governo federal na ocasião é que os congressistas tinham uma extrema necessidade do tipo de reconhecimento de sua atuação que o governo não lhes propiciou. Eles necessitavam, para assegurar a sua reeleição, entre outras razões, que o porta-voz do Governo afirmasse que "as recomendações de 1971 haviam sido seguidas". E necessitavam de que tal tipo de colocação fosse divulgada o mais possível.

Desta forma, ainda que concorde de modo geral com as conclusões do trabalho mencionado, acredito que existem alguns pontos no relacionamento do grupo COCENE com o Executivo que devem ser enfatizados.

Em primeiro lugar, existia o sentimento, referido de forma bastante ampla pela imprensa, de que a Comissão havia sido esvaziada pela reação pública do Governo às suas recomendações. Dois meses após estas terem sido apresentadas, cinco Senadores da ARENA do Nordeste, todos os quais haviam participado do grupo da COCENE, tornaram públicas críticas à política econômica do Governo em relação ao Nordeste, feitas em termos muito próximos aos do relatório.

O Governo Médici não aceitou o relatório como um instrumento legítimo para influenciar o processo decisório de formulação da política econômica, e não agiu ou permitiu que se agisse, face ao problema, de nenhuma forma que reforçasse a posição do Congresso face à opinião pública. Na verdade, a posição adotada pelo Governo parecia demonstrar cabalmente o preceito de que os "lobistas", para serem eficazes, devem ser silenciosos. Todavia, necessitam de grande auxílio da publicidade para seus atos, se é que desejam continuar na política. Por estranho que possa parecer, a sobrevivência política dos parlamentares da ARENA, de quem o governo dependia para manter a sua maioria no Congresso, não parecia preocupar o Presidente da República e seus analistas políticos. Pouco tempo depois, tanto a ARENA quanto o Governo iriam pagar caro por esta atitude.

Em 1974 realizaram-se novas eleições gerais, para a eleição de um terço do Senado e da totalidade da Câmara dos Deputados, além das Assembleias Legislativas dos Estados. Apesar do clima político vigente, caracterizado pela presença da censura à imprensa e pela limitação das liberdades públicas pela ação do Ato Institucional nº 5, que o País havia experimentado nos seis anos anteriores, estas eleições, as primeiras realizadas na administração do novo Presidente, Ernesto Geisel, foram surpreendentemente livres. Todos os candidatos tiveram livre acesso ao rádio e à televisão, através do

horário político gratuito sob a responsabilidade da Justiça Eleitoral. A imprensa ainda estava sob censura, o que é bem demonstrado pelo fato de cerca de um terço das matérias publicadas na primeira página do jornal **O Estado de S. Paulo**, durante as duas últimas semanas da campanha, terem sido substituídas pelas já conhecidas citações de **Os Lusíadas**, ou seja, tratavam-se de matérias cortadas pela censura prévia. A maior parte das notícias políticas de importância, porém, conseguia ser publicada, e a censura prévia, que permanecia em **O Estado** e em mais alguns jornais particularmente de oposição, já havia sido retirada da maioria dos demais.

Apesar de todos os obstáculos, da pressão exercida pelo Governo sobre seus candidatos, a vitória da oposição foi insofismável. Das 22 cadeiras em disputa no Senado, dezesseis foram conquistadas pelo MDB. Mesmo no Nordeste, onde o MDB não conseguira eleger um único Senador em 1970, foi-lhe possível eleger cinco dos nove Senadores da região, nos Estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

O que é muito importante nesta região, onde as oligarquias locais ainda mantêm controle sobre grandes contingentes do eleitorado, foi o fato de que muitas das tradicionais lideranças da situação decidiram simplesmente não participar da campanha.

No Ceará, o poderoso Senador Virgílio Távora, no meio de seu mandato de oito anos, decidiu viajar para a Europa, deixando que o candidato da ARENA ao Senado, Edilson Távora, fosse fragorosamente derrotado. No Rio Grande do Norte, o candidato da ARENA na eleição majoritária, Djalma Marinho, que havia sido consultor de assuntos jurídicos da COCENE, foi batido por um candidato do PMDB totalmente desconhecido no próprio Estado e cujo único **currículum** político havia sido uma eleição como vereador.

Ao mesmo tempo em que as lideranças políticas tradicionais não se movimentavam de maneira decisiva para trazer votos para a ARENA, a atuação dos candidatos oposicionistas na televisão e no rádio fazia com que a sua imagem e voz penetrassem mesmo nos mais distantes recantos do interior. O Deputado Marcos Freire, candidato do MDB ao Senado em Pernambuco, conseguiu muitos votos (anulados, é claro) em Estados vizinhos, onde sua imagem aparecia na televisão. As áreas urbanas votaram maciçamente na Oposição e a lealdade política dos "coronéis" do interior, que fraquejava, não foi capaz de completar a diferença e assegurar, como fizera em 1970, e anteriormente, a vitória da situação.

Na Câmara, a maior bancada continuava a ser da ARENA, já que, embora muitos grupos da oligarquia se dispusessem a não apoiar os candidatos nas eleições majoritárias, isto não significava que fossem se afastar da política e continuaram carreando votos para seus candidatos, nas eleições proporcionais.

Assim, como podemos observar no quadro abaixo, a ARENA ainda continuava a controlar o Nordeste, pelo menos no que respeita a sua

bancada na Câmara dos Deputados. Todavia, a situação do Governo não era absolutamente confortável.

DEPUTADOS ELEITOS NO NORDESTE (1974) (11)

Estado	ARENA	MDB
Bahia	21	5
Ceará	13	3
Pernambuco	13	5
Maranhão	8	1
Paraíba	7	4
Piauí	7	1
Rio Grande do Norte	5	3
Alagoas	4	2
Sergipe	4	1
Nordeste	82	25
Brasil	204	159

Se compararmos os resultados globais para o País com os do Nordeste, é fácil verificar que a região não apenas votou no Governo na eleição proporcional, mas que ela garantiu a maioria situacionista na Câmara dos Deputados. Mesmo que o Governo federal não auxiliasse os seus representantes no Congresso na manutenção de sua imagem face aos eleitores, a esperança da ARENA ainda era o Nordeste.

Os votos na eleição majoritária para o Senado e na eleição proporcional para a Câmara podem ser comparados, para que se observe como a atitude dos eleitores foi diferente em cada caso, mesmo que a eleição tenha sido simultânea para estes dois postos. Como, pela legislação vigente na época, o voto só era vinculado para a Câmara e para a Assembléia Estadual, a tendência de muitos eleitores foi votar em candidatos de diferentes Partidos na eleição majoritária e na proporcional, o que levou o MDB a ter um milhão a mais de votos na eleição majoritária no Nordeste do que na proporcional.

NORDESTE 1974 (votos válidos)

Câmara dos Deputados		Senado Federal	
ARENA	MDB	ARENA	MDB
3.774.083	1.300.430	3.034.295	2.332.937

O índice de renovação na Câmara dos Deputados foi de 43,4%, um pouco inferior ao de quatro anos antes, quando fora de 45,8% (12).

Como resultado das eleições de 1974, o Governo tornou-se extremamente preocupado com os resultados das eleições municipais de 1976, e, principalmente com os das eleições gerais, que se realizariam em 1978.

(11) Dados do Tribunal Superior Eleitoral, 1975.

(12) DAVID V. FLEISCHER, "Os Eleitos à Câmara Federal -- 1978. Renovação ou imobilidade", in *As Eleições Nacionais de 1978*, p. 60.

Havia o sentimento de que, mantendo-se as regras do jogo, tal como era em 1974, o resultado poderia ser ainda mais negativo para o Governo. Assim, ficou decidida a alteração de algumas regras eleitorais, com o objetivo de garantir um desempenho melhor para os candidatos do Governo, não importando os problemas que tal caminho teria em termos de um sistema eleitoral dotado de legitimidade.

O teste de 1976 era relativamente fácil: devido ao fato de a maioria dos Municípios ser totalmente dependente de recursos federais e estaduais, devido a estrutura tributária altamente centralizadora que impera no País, os Prefeitos e Vereadores tendiam, na sua imensa maioria, a ser provenientes do Partido majoritário.

O Governo decidiu não correr riscos desnecessários. Uma nova regulamentação da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV, que ficou conhecida com o nome do Ministro da Justiça de Geisel, Armando Falcão, foi aprovada por um Congresso que demonstrava a sua preocupação com a forma como a mesma seria aplicada. Na verdade, havia a promessa explícita de que a regulamentação valeria apenas para as eleições locais, já que não haveria, segundo os porta-vozes governamentais, condições de dar acesso justo aos milhares de candidatos a Prefeito e Vereador nos meios de comunicação de massa. Assim, o debate político foi substituído pelas malfadadas coleções de fotografias e de "curriculum vitae". A campanha de 1976 tornou-se, por isto e pela sua própria natureza localista, extremamente quieta e, em geral, não ideológica, exceto nas grandes cidades.

A eleição geral de 1978, todavia, representava um teste muito mais duro para o Partido do Governo. Não apenas dois terços do Senado estavam em jogo mas o total das cadeiras da Câmara dos Deputados, o que significaria que o Partido que viesse a vencer a eleição controlaria as duas Casas do Congresso. Como o Presidente da República seria eleito pelo antigo Congresso, aquele eleito em 1974, o País corria o risco de ter o Poder Executivo controlado por um Partido e o Legislativo com maioria oposicionista, o que certamente teria um efeito bastante grave nas anêmicas instituições democráticas nacionais, apesar de ser um acontecimento bastante corriqueiro em qualquer país de regime presidencialista e com eleições intercalares, como os Estados Unidos.

Devemos recordar que o Governo Geisel aproximava-se do seu término, havendo um grupo grande de candidatos a sua sucessão, entre os quais o Ministro do Exército, Sílvio Frota, que realizava uma campanha bastante intensa contra as medidas liberais postas em prática por Geisel. Líder da chamada "linha dura" na ocasião, Frota ia se impondo como forte candidato a substituir Geisel e aparentemente decidido a pôr cobro ao programa de liberalização.

Distensão lenta e gradual

Apesar de seu estilo autoritário, não há dúvida de que, durante o Governo Geisel, o Brasil ia se movendo, vagarosamente, de um Governo militar clássico para uma era de compromisso político, semelhante em

objetivo, embora diferente em velocidade, ao programa adotado na Espanha pós-franquista. A censura foi sendo retirada da maior parte dos jornais, mesmo quando continuava no rádio e na televisão.

Um dos pontos mais polêmicos na situação política brasileira nos anos anteriores, ou seja, o das violações dos direitos humanos, principalmente no tocante ao tratamento dos presos políticos, diminuiu sensivelmente, tornando-se exceção ao invés de regra. Algumas alterações importantes foram introduzidas na política externa, do País, no programa denominado "pragmatismo responsável", que significou, na prática, um afastamento do alinhamento automático com as posições norte-americanas e maior diálogo com países do Terceiro Mundo e do bloco socialista.

Mesmo uma análise superficial mostrava que o País que Geisel recebera de Emílio Médici em março de 1974 tornara-se quase irreconhecível.

Algumas destas modificações foram sendo realizadas lentamente. No final de 1975, por exemplo, a morte de dois presos políticos nas dependências do DOI-CODI em São Paulo levaram à substituição do comandante do II Exército pela intervenção pessoal do Presidente da República, o que, claramente seria impensável durante o Governo Médici. Tal fato, bem como uma série de outras medidas liberalizantes, geraram muito descontentamento nos setores mais "duros" das Forças Armadas, o que reforçava, cada vez mais, a candidatura do Ministro do Exército.

Geisel e seu principal estrategista político, Golbery do Couto e Silva, tido pelos analistas políticos como o cérebro da política de abertura gradual, começaram a ser objeto de ataques da direita, dentro e fora das Forças Armadas. Desde logo, tornou-se evidente que, se Geisel realmente pretendia levar o País a instituições políticas democráticas, era preciso que ele tivesse condições de conter os radicais à direita do processo, bem como, por uma questão de melhoria de sua imagem junto aos seus principais grupos de apoio militar, conter também os grupos à esquerda. Só assim poderia presidir o processo de sua sucessão e dar prosseguimento ao programa de liberalização.

Sem uma alteração das regras eleitorais, a Oposição seria capaz de eleger, em 1978, uma boa parte dos governadores, entre eles, os dos Estados mais importantes, podendo mesmo conseguir a maioria nas duas Casas do Congresso. Com um "duro" como o General Sílvio Frota no Ministério do Exército, isto poderia ser o estopim de um novo pronunciamento militar e a reedição do mesmo tipo de situação que levara aos Atos Institucionais n.ºs 2 e 5.

A direita radical estava bastante ativa, não apenas no meio militar. Sua posição era forte no Congresso, onde a candidatura Sílvio Frota tinha adeptos declarados em número cada vez maior. Em várias ocasiões, num eco do que ocorrera com Márcio Moreira Alves em 1968, discursos oposicionistas geravam uma escalada, pela ação de parlamentares conservadores, colocando o risco de incidentes entre o Congresso e os militares.

Em março de 1977, o Presidente enviou ao Congresso um projeto de Emenda à Constituição que tinha por objetivo permitir a reforma do Poder Judiciário, cuja necessidade era um consenso nacional. O MDB, fiel ao seu programa, desejou introduzir no projeto emendas que restaurassem prerrogativas dos magistrados, que haviam sido suspensas pela Revolução. Este parece ter sido o estopim da crise entre o Executivo e o Congresso, na medida em que não havia, por parte daquele, disposição para negociar tais pontos e, com a necessidade de dois terços para emendar a Constituição, um acordo era necessário.

Usando os poderes que lhe dava o AI-5, Geisel moveu suas baterias contra o Legislativo, decretando em abril o recesso do Congresso e fazendo aprovar, não só a reforma do Judiciário, a qual, pelo fato de não ter sido regulamentada, parece não ter passado de um pretexto, mas muitas outras alterações na Constituição e na legislação comum, de objetivos claramente políticos. Foram feitas modificações extensas na legislação eleitoral e partidária, permitindo ao Governo indicar um terço do Senado, todos os Governadores estaduais (mantendo para estes e introduzindo para aqueles a eleição indireta), além de aumentar a representação, na Câmara, dos Estados menos populosos e tradicionalmente situacionistas. Isto e a proibição da propaganda eleitoral gratuita, também para as eleições gerais, contribuíram decisivamente para melhorar o desempenho governista nas eleições de 1978.

Abril foi claramente um mau mês para os moderados e para a esquerda. A direita teria de esperar até outubro para seu dia negro. Em 12 daquele mês, Geisel demitiu Sílvio Frota, cuja articulação política visando à sucessão se fazia cada vez mais às claras. Este movimento e a posterior desarticulação da tentativa de resistência do Ministro demitido deu ao Presidente controle efetivo sobre o Exército. Isto abriu caminho para a candidatura oficial do chefe do SNI, João Baptista de Oliveira Figueiredo, à presidência e para o prosseguimento do programa de "abertura".

O Grupo do Nordeste

Nas circunstâncias totalmente diversas que foram fruto da realização do programa político da "abertura", como veio a se manifestar o relacionamento entre as bancadas estaduais e o Executivo, nos termos que o estamos examinando? Apesar de tudo, de toda a liberalização política, da abolição da censura e das prisões por delitos políticos, em termos de política econômica, os mesmos processos de tomada de decisão continuavam a prevalecer. Se a imprensa atuava livremente e, em consequência, a opinião pública podia ser informada do que ocorria dentro do aparato estatal, os mesmos grupos tecnocráticos e os mesmos colegiados cooptados seguiam tomando decisões que, na forma e no conteúdo, eram muito semelhantes às dos anos Médici. As decisões sobre a alocação de recursos públicos se tornavam ainda mais difíceis, já que a crise do petróleo mostrava que os dias do "milagre econômico" haviam terminado. Desta forma, as decisões a serem adotadas foram se tornando ainda

mais cruciais, simplesmente porque não havia recursos suficientes para atender às necessidades mínimas de todas as regiões.

Não só os métodos de tomada de decisão na área econômica eram semelhantes aos do período Médici, as mesmas pessoas, em grande medida, tornaram-se novamente responsáveis pela política econômica, com Antonio Delfim Netto sendo chamado de seu exílio dourado como embaixador em Paris, para dirigir a equipe econômica do Governo Figueiredo, após um período bastante curto em que a mesma fora coordenada pelo antigo Ministro do Planejamento de Geisel, Mário Henrique Simonsen.

Assim, com o Nordeste tão distante como sempre do centro das decisões econômicas, as bancadas da região no Congresso começaram novamente a movimentar-se.

1979 foi o ano em que a SUDENE celebrou o seu vigésimo aniversário. Todas as tentativas de análise de sua atuação, comuns na imprensa em períodos como este, afirmavam claramente que esta deixara muito a desejar. Mesmo o Ministro do Interior Mário Andreazza admitiu que:

“... o Governo federal ainda tem de enfrentar muitos desafios na região, a fim de diminuir a distância que separa o Nordeste das outras regiões do País e mesmo no interior do próprio Nordeste. Esta distância pode ser vista na desigualdade de renda, na falta de oportunidades de emprego e na pobreza absoluta que se observa em muitos estratos sociais, principalmente nas áreas rurais” (13).

Certamente esta não é uma visão tranquilizadora da situação da região, principalmente na medida em que é exposta pelo responsável pelo Ministério encarregado da maioria dos programas da área.

Acerca das causas destes desafios, a afirmação seguinte foi feita na mesma reunião, ocorrida em Recife, em 14 de dezembro de 1979, pelo antigo relator do documento da COCENE, Virgílio Távora:

“Tão logo foi fundada, a SUDENE teve sua autonomia severamente limitada pela centralização técnica, administrativa e financeira adotada no País, o que comprometeu irremediavelmente os seus objetivos. A organização foi esvaziada, perdeu a maior parte de seu corpo técnico e hoje não é mais do que um outro departamento atuando na região, indigno de seu *status* especial como responsável pela liderança no processo de desenvolvimento” (14).

São palavras fortes, sem dúvida, e aqui nós encontramos uma acusação clara sobre a falência da SUDENE. A culpa caberia aos tecnocratas que, de Brasília, fixavam as regras não só para a SUDENE, mas para todos os projetos regionais de desenvolvimento realizados com recursos federais. Todos os discursos nas comemorações dos vinte anos da SUDENE tiveram aproximadamente a mesma linha de argumentação. O Governador de Pernambuco, Marco Maciel, falou da necessidade de aumentar a “auto-

(13) *Jornal de Brasília*, 15-12-79, p. 5.

(14) *Jornal de Brasília*, 15-12-79, p. 5.

nomia administrativa" da SUDENE e dar-lhe "controle sobre os investimentos" na região. O empresário Alfeu Simões Pedreira, que falou na ocasião em nome das classes produtoras, condenou a "centralização político-administrativa" imperante no organismo.

No Congresso Nacional a crítica das medidas centralizadoras adotadas desde 1964 e, especialmente, desde 1968, foi se tornando cada vez mais violenta. No início, tal posicionamento era adotado pelos representantes da Oposição, exclusivamente, aos poucos, porém, foi sendo adotado por membros da ARENA.

Talvez o mês de agosto de 1979 possa ser considerado um ponto de inflexão neste contexto. O recesso de meio de ano do Congresso ocorre no mês de julho e os parlamentares normalmente retornam aos seus Estados para contatos mais próximos com suas bases eleitorais. Este Congresso havia sido eleito em novembro de 1978 e tomara posse em fevereiro. Esta era, portanto, a primeira ocasião em que eles entravam em contato com seus eleitores, após um semestre em que o Parlamento se preocupara principalmente com problemas políticos e institucionais. A anistia fora votada, bem como uma revisão da lei salarial. Um pouco incerto sobre sua autonomia, o novo Congresso realizara simpósios e discussões sobre uma série de aspectos relevantes da cena brasileira que iam da energia nuclear à censura à imprensa, da situação financeira das cidades à televisão por cabo. Agora os congressistas iam renovar os contatos com os eleitores e, no Nordeste pelo menos, as preocupações mais imediatas eram com a crise econômica, o emprego e sobretudo a seca.

No Nordeste a seca esteve particularmente forte em 1979, e a questão da eficácia dos congressistas face aos problemas econômicos da região foi claramente colocada pelos eleitores ⁽¹⁵⁾.

Entre os muitos simpósios realizados pela Câmara dos Deputados durante este período, estava um sobre o desempenho da SUDENE. Patrocinado pela Comissão do Interior, o simpósio foi presidido pelo Presidente da Comissão e Vice-Presidente da COCENE, Manoel Novaes. No seu discurso de abertura, em 29 de maio, Novaes estabeleceu a linha dos trabalhos, dizendo que os recursos da SUDENE haviam sido desviados para o Centro-Sul, deixando o Nordeste mais pobre do que nunca. Nos últimos dez anos, afirmou ele, 3,8 bilhões de dólares em recursos federais foram investidos no Nordeste. Se as antigas regras que determinavam que o Executivo investisse 6% de sua receita no Nordeste continuassem em vigor, nada menos de 35 bilhões teriam sido aplicados. Concluiu dizendo que a SUDENE "não pode continuar desta forma. Precisa tornar-se novamente o centro das decisões do Governo federal sobre o Nordeste, recuperando sua responsabilidade na coordenação e na direção do processo de desenvolvimento da região (...) apenas pedimos de volta o que nos foi tirado em 1967" ⁽¹⁶⁾.

(15) Deputados contactados após o recesso de julho colocaram a questão das preocupações de seus eleitores no Nordeste exatamente desta forma.

(16) Discurso do Deputado Manoel Novaes, em 29 de maio de 1979, na primeira sessão do Simpósio "Papel e Desempenho da SUDENE no Processo de Desenvolvimento do Nordeste", pp. 10, 12 e 13.

O simpósio da SUDENE, assim como uma CPI sobre o desempenho do órgão, realizada na Câmara no final de 1978, não receberam a atenção devida, seja da imprensa seja do Governo. Ambos tinham outros assuntos que pareciam mais urgentes, principalmente num ano crucial para o processo de liberalização do regime. A situação era diferente no segundo semestre de 1979, todavia. A seca ia atingindo áreas cada vez maiores e a crise econômica impedia que o Governo federal agisse coordenadamente contra a situação. Com os recursos disponíveis cada vez mais limitados, era preciso introduzir novas variáveis no processo de tomada de decisão do Governo, para forçar tais recursos em direção do Nordeste.

Assim, em meados de agosto, um grupo de Deputados da ARENA do Nordeste decidiu reunir-se informalmente com o objetivo de trocar opiniões sobre uma forma de ação mais eficaz em relação ao Executivo. Um dos primeiros pontos na sua agenda era a idéia, levantada no discurso de Manoel Novaes, mas que certamente não era nova, de aprovar uma Emenda à Constituição restaurando a obrigatoriedade de aplicação de um percentual fixo na receita da União no Nordeste.

Um dado peculiar sobre este grupo foi que, ao contrário da COCENE, não se tratava de Deputados antigos, na sua maioria, nem de parlamentares conhecidos por suas posições conservadoras. De fato, a maior parte dos que assistiram à primeira reunião, em 9 de agosto, era de Deputados que exerciam o seu primeiro mandato (17). A sua motivação estava relacionada com a necessidade que sentiam em seus eleitores para que exercessem algum tipo de pressão institucional sobre o Executivo, com o objetivo de aumentar a participação da região na receita governamental.

Iniciado de modo quase espontâneo, uma das primeiras preocupações dos membros do grupo foi a forma como o mesmo seria recebido por outros Deputados da região. Eles tinham consciência da sua falta de antiguidade política e de apoio, mas, quase sem que percebessem, começaram a contar com o interesse de outros Deputados, da imprensa e do Executivo.

Nos dias que se seguiram ao primeiro encontro, a assessoria parlamentar do Ministério do Interior, ao qual a SUDENE está subordinada, entrou em contato com o Presidente da Comissão do Interior, Deputado Manuel Novaes e com o Deputado Albérico Cordeiro, da ARENA de Alagoas, que sugerira a idéia do grupo e que funcionava como seu coordenador *de facto*. A preocupação da assessoria era de que o grupo não fizesse críticas severas às políticas do Ministério para o Nordeste, já que tal crítica poderia trazer problemas para o Ministro e seus programas, principalmente quando originária de Deputados governistas.

A estratégia então acordada entre o Deputado Novaes e o Executivo era de usar a Comissão do Interior como um fórum para as críticas que fossem feitas, minimizando, desta forma, quaisquer críticas que fossem feitas em outras áreas, menos sujeitas ao controle da estrutura partidária.

(17) Esta reunião teve lugar numa das salas da Comissão do Interior e nela participaram 18 Deputados, a convite do Deputado Albérico Cordeiro.

Em 29 de agosto, realizou-se uma reunião mais ampla no Auditório Nereu Ramos da Câmara, à qual compareceram nada menos de 48 Deputados da bancada nordestina da ARENA, além de um Senador (o ex-Superintendente da SUDENE José Lins de Albuquerque) e o Líder do Governo na Câmara, Nelson Marchezan (ARENA-RS).

O primeiro a falar foi Albérico Cordeiro, no seu papel de líder informal do grupo, que afirmou o fato de o grupo não se constituir num "grupo de pressão" que deseja "impor soluções ao Governo". Seu objetivo principal, concluiu, "é auxiliar de modo eficiente na solução dos problemas do Nordeste, oferecendo alternativas, sentando à mesma mesa, falando a mesma língua" dos que tomam as decisões.

Marchezan iniciou a sua fala afirmando que o fato de lá estar representava "o apreço do Governo pelo grupo" que se formava. A liderança desejava alcançar um entendimento com o grupo, que era visto por ela não como "um grupo de pressão mas como um grupo para apresentar propostas". Nas palavras do Líder, o objetivo do grupo deveria ser "auxiliar o Presidente a cumprir as promessas por ele feitas, livremente, sobre o desenvolvimento do Nordeste".

Na verdade, o que o Líder da Maioria estava tentando aparentemente fazer era caminhar uma linha estreita entre o reconhecimento de que o grupo de fato existia, pelo menos no momento, e não dar margem a interpretações de que ele teria condições de modificar a ação do Executivo, forçando-o a fazer algo que este não faria se o grupo não existisse. Na verdade, ele estava apresentando o ponto de vista do Executivo, que pode ser descrito pela expressão: nós não negociamos sob pressão.

Dando-se seqüência à reunião, houve discussão sobre o relatório final do trabalho da Comissão do Interior sobre a SUDENE, que fora apresentado e aprovado, naquele mesmo dia, pela Comissão. O relatório era de autoria do Vice-Líder da ARENA, Edison Lobão (MA) e altamente crítico do desempenho da SUDENE. Todavia, houve grande controvérsia sobre o relatório, não em função de seu tom crítico, mas devido ao fato de alguns Deputados acreditarem que ele previa certas propostas que, se adotadas, beneficiariam outros Estados da região e não os seus. Esta parece ter sido uma tônica nos debates, em vários momentos, ou seja, a tendência de alguns parlamentares em considerar não tanto a distribuição dos recursos entre as várias regiões do País mas internamente, entre os Estados da mesma região.

Iniciou-se, igualmente, uma discussão sobre o que foi referido como as causas do "fracasso" da COCENE. O Senador José Lins mencionou a antiga Comissão de Estudos do Nordeste, dizendo que o grupo deveria "levar soluções concretas quanto à programação", e não "fazer como a COCENE". Nisto ele foi contestado pelo Deputado Manoel Novaes para quem "a COCENE falhou justamente devido ao demasiado detalhamento das sugestões apresentadas. O relatório deve-se ater a aspectos gerais" que afetam toda a região, evitando, desta forma, as disputas entre os diversos Estados por programas específicos, que diminuiriam a coesão do grupo.

O Deputado Wilson Braga, da Paraíba, sintetizou a posição do grupo, afirmando:

“O importante é a consciência do peso político dos representantes da região, que se traduz num movimento político. O problema do Nordeste é um problema social e deve ter soluções que aceitem a nossa pobreza como base. Deve ter um enfoque político e não um enfoque administrativo, já que Deputado não é assessor de Ministro para apresentar soluções técnicas. É representante político e deve estar posicionado em termos do poder de que dispõe. Devemos ser fiscais da atuação do Governo quando os interesses da região estiverem em jogo. O PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) é uma lei e como tal vai ser discutido no Congresso. Neste caso, a bancada deve votar a favor do Nordeste ou de acordo com a orientação do Partido?”

Desde logo o grupo percebeu que o uso de pressão política para obter alterações de certas posições do Governo não era bem-vinda. Na mesma reunião houve referências a uma reação supostamente irada do Presidente da República quando ele foi informado da agenda estabelecida para a reunião. No conjunto permaneceu o sentimento de que a ação como grupo político, no sentido de trocar apoio em determinadas votações pelo atendimento de suas reivindicações, poderia pôr em risco suas carreiras políticas.

Assim, ao final da reunião, embora a retórica tivesse ido mesmo aos limites de referências a um “novo separatismo”, o consenso do grupo foi da necessidade de se trabalhar dentro dos limites aceitáveis, no Congresso, tentando influenciar o Governo na alteração de algumas prioridades do III Plano Nacional de Desenvolvimento, que seria votado pelo Congresso. No ar permaneceu, todavia, uma ameaça sutil, formulada por um Deputado de Pernambuco. “Se não formos atendidos será preciso modificar a estratégia de ação” (18).

Seis grupos de trabalho foram estabelecidos: para o III PND, para os orçamentos, para a avaliação de documentos em tramitação no Congresso, de Emendas Constitucionais, de elaboração de documentos a serem submetidos às bancadas do Nordeste, de documentos de reciprocidade (para levantar os convênios em estudo ou assinados com os Estados do Nordeste). Todos os Deputados da ARENA da região foram convidados a participar de algum desses grupos de trabalho, não importando que tivessem ou não participado da reunião. Organizados nesta base, não havia mesmo condição de que estes grupos viessem a funcionar. Não apenas não apresentaram nenhum resultado objetivo, mas a maior parte nem se reuniu.

O grupo de parlamentares do Nordeste permaneceu merecendo a atenção da imprensa por mais algum tempo. Em termos da reação do Executivo foi noticiada uma declaração do Presidente da República afirmando que não aceitava tal tipo de pressão.

(18) Todas as citações são de notas feitas durante a reunião.

Cerca de um mês após, o projeto da nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos começou a receber as atenções de todos os parlamentares e afastou as atenções da imprensa sobre o assunto.

Conclusão

O que podemos concluir desta nova experiência de ação coordenada das bancadas nordestinas? Os tempos eram diversos como também o foram a natureza e o conteúdo dos discursos. As necessidades da região e, em consequência, as demandas feitas ao Executivo permaneceram muito semelhantes.

Um epitáfio do grupo poderia ser o de um Deputado por Pernambuco, feito no próprio dia da reunião do grupo, da qual não participou:

“O chamado grupo do Nordeste não tem importância e vai desaparecer no momento em que se sinta qualquer pressão por parte do Governo. Mesmo quando o Congresso tinha realmente força, era impossível organizar um grupo coeso de Deputados do Nordeste, já que a região tem problemas tão díspares. O único dado importante no Brasil de hoje é a doutrina da segurança nacional e esta está claramente contra o grupo, porque, a longo prazo, ele significa alguma forma de autonomia para a região, o que é inaceitável. Eles são Deputados novos e logo eles manterão contatos com a Oposição e desta forma não haverá meio de influenciarem o Governo.”

A COCENE e o Grupo do Nordeste foram duas experiências relacionadas entre si na medida em que apontam para novos padrões de relacionamento entre o Legislativo e o Executivo em situações autoritárias. Não houve alterações reais na estrutura de poder, como resultado de suas ações. Todavia, embora o poder de tomar decisões tenha permanecido nas mesmas mãos, a possibilidade de influenciar as decisões foi ampliada pela presença de um novo ator, um grupo de pressão que não desejava ser identificado como tal. Tanto em 1971 como em 1979, o Governo federal pôs em prática programas especiais para o Nordeste após a ação dos grupos examinados e, sem que se tenha feito oficialmente nenhuma ligação entre os dois fatos. Semelhante aos “programas de impacto” de 1971 foi a decisão, anunciada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico em 17 de outubro de 1979, de destinar 80 milhões de dólares em auxílio às vítimas da seca. Na mesma reunião foram feitas alterações no sistema de incentivos fiscais, beneficiando a SUDENE, outra das demandas que o Presidente “não podia aceitar” (16).

Quanto destas alterações se deveram ao aparecimento, por breve que tenha sido, do grupo no Congresso? Os porta-vozes do Governo insistiram em que não havia relação entre os acontecimentos. Deputados consultados afirmam que existiu uma relação. Não é suficiente saber que algumas das reivindicações foram aceitas? Não é isto, e não a publicidade, que marca o fato de um “lobby” ter sido bem sucedido?

(16) *Jornal de Brasília*, 18-10-79, p. 9.