

Crise política brasileira e o fator fragmentação partidária

Lídia de Almeida Cavalcante Freitas

Resumo

Este artigo busca estabelecer um diálogo com o texto de Octávio Amorim Neto, intitulado “A crise política brasileira de 2015-2016: diagnóstico, sequelas e profilaxia”, no qual o autor aponta e argumenta a respeito de fatores influenciadores e determinantes da crise, bem como suas consequências políticas e econômicas. Pretendemos, a partir das questões levantadas pelo autor, destacar o papel da fragmentação partidária no cenário de crise atual a partir de sua relação com a governabilidade em um sistema de coalizão.

Palavras-chave: crise política brasileira; presidencialismo; fragmentação partidária; sistema político.

Abstract

This article seeks to establish a dialogue with the text of Octávio Amorim Neto, named *The Brazilian Political Crisis of 2015-2016: Diagnosis, After-effects and Prophylaxis*, in which the author points out and argues about factors influencing and determining the crisis, as well as its political and economic consequences. Based on the issues raised by the author, we intend to highlight the role of party fragmentation in the current crisis scenario from its relationship with the governance in a coalition system.

Keywords: Brazilian political crisis; presidentialism; party fragmentation; political system.

Artigo recebido em 19 de novembro de 2018; aceito para publicação em 26 de novembro de 2018.

Sobre a autora

Cientista política. Mestranda em ciência política com investigação em Processo e atores políticos pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP/ULISBOA) e pós-graduada em assessoria de comunicação e marketing político. E-mail: lidiacpolitica@gmail.com

Introdução

A crise brasileira, de ordem política e econômica, manifesta-se de forma mais consistente na segunda década dos anos 2000 e encontra seu ápice no processo de impeachment da então presidente da república, Dilma Rousseff, em 2016, sendo o segundo processo dessa natureza ocorrido em menos de 30 anos após a redemocratização do país.

No artigo “A crise política brasileira de 2015-2016: diagnóstico, sequelas e profilaxia”, Octávio Amorim Neto analisa as condições da crise política e econômica instaurada no Brasil e suas possíveis consequências para a democracia, o sistema de governo e o sistema partidário. Entre os argumentos inicialmente apontados, Neto (2006) indica dois possíveis diagnósticos para o quadro de crise: um parte dos fatores externos e o outro da condução do governo Dilma. Discutiremos a relação entre uma das condições necessárias, a alta fragmentação partidária, e a condução do governo Dilma como forma de analisar o contexto que permitiu que a instabilidade do governo se convertesse em crise.

Para fornecer um quadro inteligível, o autor divide seus pontos de destaque em condições necessárias e condições suficientes para a instalação da crise brasileira, estabelecendo uma subdivisão em fatores externos e internos. No que tange aos fatores externos, temos a retração da economia influenciada pela queda nos preços dos bens primários, o fim dos estímulos monetários e a crescente desvalorização da moeda. As consequências imediatas para o país foram crescimento absurdo da taxa de desemprego em três anos (quase dobrou nesse período) e deterioração fiscal. No plano político, houveram os crescentes protestos nas ruas, que se posicionavam contra as ações de reajustes dos governos locais e federal e a falta de investimento nas melhorias sociais e estruturais, ameaçando a credibilidade das instituições e associando a presidente a uma opinião pública negativa. Como fatores internos, relativos à condução do governo Dilma, o autor destaca as excessivas intervenções nos setores produtivos, as oscilações na política econômica e a rigidez ideológica da presidente e de quadros de seu partido que integravam altos escalões do governo, dificultando as negociações com as casas legislativas (Neto, 2016).

Dentro da categorização de fatores feita pelo autor, as condições necessárias indicadas por ele referem-se a: fim de boas condições da economia internacional, alta fragmentação partidária e rigidez orçamentária. Como condições chamadas suficientes, ele enumera: fragmentação e heterogeneidade da coligação governativa, personalidade e políticas instauradas pela presidente, operação Lava-Jato e sistema presidencialista (Neto, 2016). Note-se que as condições suficientes se relacionam de forma transversal ao fator fragmentação partidária, como uma espécie de relação de causa e efeito.

A crise como um processo

A situação brasileira pode ser compreendida a partir da observação de uma série de pequenos acontecimentos combinados que encadearam o processo de crise. Cada um deles, em separado, produz ondas de instabilidade, mas não a crise em sua totalidade.

Fazendo uma memória histórica, após a redemocratização (1989) o país enfrentou instabilidade política e econômica com a transição de governos e a hiperinflação resultante. Com o lançamento do Plano Real, em 1994, a economia brasileira começa a experimentar estabilidade, que se estendeu gradativamente à política e encontrou relativa continuidade entre os governos seguintes, incluindo os dois períodos de governo da esquerda com Lula (2002-2010). A partir daí, o autor destaca que

o gigante sul-americano combinou cinco elementos que antes nunca lograra mesclar: um regime político democrático, relativa estabilidade política, crescimento econômico, considerável redução da pobreza e da desigualdade social e grande prestígio internacional. (Neto, 2016, 44)

Dito isto, o processo de crise interrompe o relativo sucesso empreendido pelos governos das décadas de 1990 e 2000, nos quais se inclui a ascensão da esquerda ao poder com dois mandatos de Lula, momento em que se observou crescimento econômico combinado com relativa estabilidade política, crescente destaque no cenário internacional e redução da desigualdade social. No início do primeiro mandato, o governo Dilma ainda se beneficiou desse quadro, porém o perfil de comando da governante logo produziria as

primeiras rachaduras em sua legitimidade, chegando ao seu segundo mandato sem capacidade de pautar uma agenda programática.

Apesar de merecer um outro artigo, alguns fatores do cenário econômico merecem destaque devido à sua relação intrínseca com o processo de negociação política, necessária à governabilidade em um sistema político de alta fragmentação partidária, como o brasileiro e, portanto, seu impacto na condução da crise. A eleição e a governabilidade dos governos Lula foi possibilitada pela formação de uma frente política desenvolvimentista formada por parte da burguesia nacional, integrantes da coalizão de governo do PT e movimentos sindicais e populares (Pinto *et al.*, 2016). Por meio desse arranjo entre as elites política e econômica e com um cenário internacional favorável, o país experimentou bons tempos. Nessa época houve oferta de crédito, aumento real do salário mínimo, ampliação dos programas de transferência de renda, entre outros, nos quais os desenvolvimentos econômico e social se expandiam em certa paridade. No entanto, com o cenário de crise internacional se delineando a partir de 2007, o aumento do consumo de massa possibilitado pelo cenário cambial favorável apresentou instabilidade e começou a ameaçar a estrutura produtiva nacional (que não recebeu maiores investimentos).

A combinação da conjuntura econômica global desfavorável, já bem delineada em 2011, o impacto das decisões econômicas na qualidade de vida das pessoas e os acontecimentos revelados pela Operação Lava-Jato fizeram que Dilma iniciasse seu governo já com a árdua tarefa de manter a frágil aliança político-partidária e econômica vigente. O choque do perfil gerencial de matriz ideológica da presidente com a característica heterogênea e fragmentada de sua coligação de sustentação podem ser expressos abaixo:

Ela acreditou que o seu poder estatal (sua posição de presidenta) decorria de uma força própria (ao estilo weberiano) distinta do poder de classe que possibilitaria a realização de mudanças estruturais. Bastaria um desenho de especialistas/técnicos, destituídos de interesses de classe, e a vontade política do governante para realizar mudanças mais amplas [...] Diante desse cenário, a frente política desenvolvimentista foi se desarticulando ao longo do primeiro mandato da presidente Dilma, acirrando as tensões de classe tanto no âmbito do bloco no poder quanto no sistema político-partidário (cena política),

uma vez que as condições que viabilizaram essa frente foram desfeitas.
(Pinto *et al.*, 2016, 26)

De acordo com Dobry (2014), a crise política tem como causa essencial a ausência de legitimidade do governante, resultante de um processo com inúmeros fatores conjunturais, e é seguida por momentos de barganha entre os agentes políticos até que a pressão popular ameace seus interesses eleitorais e estes abandonem o governante em descrédito. Podemos notar semelhança com o processo brasileiro quando os protestos, iniciados em 2013, evoluíram de reivindicações de grupos apartidários em torno de insatisfações cotidianas para, em 2015 e 2016, uma polarização organizada da opinião pública, representada por grupos partidários, apartidários e suprapartidários. Essa polarização se apresentava contra ou a favor das medidas do governo e, por fim, ao impeachment da presidente, caracterizando-se como um dos pilares dessa perda gradativa de legitimidade da governante a que se refere Dobry. Some-se a isso mais um pilar, construído a partir da publicidade das ações da Polícia Federal na Operação Lava-Jato, que revelou a participação de líderes de alto escalão do governo integrantes de vários partidos – incluindo os que integravam o entorno direto da presidente – em ações de corrupção e, posteriormente, de manobras entre a presidente e o ex-presidente Lula para evitar a implicação do mesmo em acusações.

Acreditamos que um outro pilar (esse de natureza estrutural) seria a alta fragmentação partidária legislativa, enfraquecendo o sistema político em médio e longo prazo e fornecendo condições favoráveis à instalação do quadro de crise à medida que complexificava e dificultava a tomada de decisões e a implementação de ações perante a crise.

A cadeia dos acontecimentos se apresenta de forma cíclica. Nela as decisões políticas influenciaram negativamente o desempenho econômico produzindo instabilidade institucional e impacto negativo na legitimidade do governo via opinião pública.

O sistema político brasileiro e as implicações da fragmentação partidária na crise

Os processos histórico, econômico e cultural da formação social brasileira imprimiram ao nosso sistema político uma ordem

institucional singular e heterogênea, revelada através do fracionamento das classes e a convivência entre níveis diferentes de desenvolvimento expressos em comportamentos políticos clientelistas e ideologicamente orientados, nos quais as formas de ver o papel do Estado diferem entre os grupos.

A questão da fragmentação partidária se relaciona diretamente com a singularidade do nosso regime político, conhecido como presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), descrito como resultado da combinação única de um sistema de representação proporcional + organização multipartidária + presidencialismo imperial + organização do executivo com base em coalizões.

É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão. (Abranches, 1988, 27)

Ao analisar o período de transição do regime militar ao regime democrático em 1988, Abranches parece estar olhando para a crise que estamos atravessando desde o início da década, na qual temos, além dos elementos descritos anteriormente por Neto (2016), a influência de uma multiplicidade de demandas, de natureza local e regional, que engessam o aparelho burocrático e, principalmente, o orçamento.

A fragmentação partidária e, conseqüentemente, a formação de governos baseados em grandes coalizões compostas por elevado número de parceiros com alta variedade ideológica produziram um arranjo institucional que dispersa o poder de decisão, gerando risco de crises institucionais cíclicas. A instabilidade a qual os partidos estão expostos leva o executivo a um desafio extra, deixando poucos recursos políticos capazes de oferecer rápidas respostas à crise. Temos assim um processo de decisão submetido a um sistema de múltiplos vetos, fazendo que qualquer negociação envolva muitos atores, tornando mais propícia a manutenção do *status quo* do que a mudança de políticas.

A estrutura de poder nacional, no caso brasileiro, encontra-se ainda mais fragmentada devido ao modelo federalista reforçado

por termos instaurados pela Constituição de 1988 (envolvendo repasses fiscais e responsabilidades compartilhadas). Esse sistema cria um novo tipo de divisão de forças políticas entre as esferas nacional, estadual e local à medida que as influências de diferentes níveis de lideranças criam grupos políticos suprapartidários que se agrupam em torno de interesses regionais. Ou seja, a coalização que permite a governabilidade tem de lidar com a fragmentação partidária e a diversidade regional, que não necessariamente debatem em torno das mesmas questões (Palermo, 2000).

Em decorrência desses fatores, pôde-se observar, desde o final do primeiro mandato de Dilma, o cenário de um governo instável devido à falta de cooperação em relação às questões de ajustes orçamentários e ao impacto da falta de compromisso da presidente com os arranjos políticos necessários à sua governabilidade por parte base construída na coalizão.

Tomando como orientação a definição das fases da coalizão descritas por Abranches (1988) – (1) formação da aliança eleitoral; (2) constituição do governo; e (3) transformação da aliança em coalizão governante –, pode-se afirmar que o governo Dilma rompeu o processo nas fases (2) e (3), gerando perda de credibilidade interna. Isso se deu à medida que o governo, mesmo tendo sido eleito por meio de coligação, era prerrogativa de líderes partidários do Partido dos Trabalhadores (PT) em sua condução prática, iniciando um conflito direto com o PMDB e PSDB.

Dos desdobramentos desse conflito e do impeachment de Dilma, a redução das bases locais do PT e a impopularidade do governo Temer foram os mais responsáveis por estender o cenário de crise até o ano de 2018, quando tivemos novas eleições presidenciais sem a definição de perfis de liderança confiáveis e de propostas concretas para enfrentamento da crise. Estamos olhando para uma crise que, inicialmente, parecia de ordem conjuntural e matriz econômica, mas que, ao incorporar os eventos da Operação Lava-jato, assumiu contornos políticos estruturais envolvendo representatividade e legitimidade.

Conclusões

O processo de impeachment de Dilma Rousseff, iniciado em maio e finalizado em agosto de 2016, pôs o país em um processo

de agonia institucional, no qual fatores externos encontraram, em um governo instável, as condições necessárias à instalação da crise.

Não estamos afirmando, no entanto, que a substituição do governo pôs fim à crise. Tampouco ela é fruto exclusivamente dessa instabilidade. O que procuramos demonstrar neste artigo foi a forma como a organização do poder político baseado em um sistema partidário altamente fragmentado constituiu potente facilitador da crise e permanece como complicador de sua solução.

Ao formar um gabinete praticamente unipartidário, Dilma contrariou a tradição institucional que recorre à coalizão interpartidária para formação do Executivo. Tal tradição se justifica a partir do elevado grau de pluralismo social e cultural brasileiro, que exige tais conjunções de interesses para o exercício da governabilidade. Não se tratava de saciar interesses particulares e imediatos de líderes individuais ou de honrar acordos eleitorais, o que houve foi uma tentativa de modificar abruptamente a forma como se constitui a ordem institucional brasileira há mais de 60 anos.

As consequências imediatas foram sentidas pelo próprio partido da presidente, que teve sua imagem comprometida com reflexos reais na representatividade, tendo suas bases municipais reduzidas na eleição de 2016, imediatamente após o impeachment. De forma mais abrangente, a instabilidade do sistema partidário e o enfraquecimento do sentimento de estar representado da população permanecem como desafios reais à governabilidade do próximo presidente e ao sistema político em si.

Todo processo de mudança política gera instabilidade – as forças anteriores buscam manter sua sobrevivência por meio de adaptação ou continuam a resistir, e as forças que operaram a mudança buscam estendê-la e mantê-la. Nesse processo que vive o Brasil, ainda não chegamos à fase efetiva da mudança, estando em processo de ruptura. Os candidatos concorrentes à eleição presidencial de 2018 ainda não foram capazes de formular propostas consistentes para enfrentar os desafios institucionais aos quais estamos expostos, porém as negociações interpartidárias em torno da formação da nova coalizão de governo estiveram em pleno curso desde cedo no período.

Diferentemente de processos históricos anteriores, nos quais a coerção operava mudanças imediatas, a modificação do arranjo institucional que regula o exercício da autoridade política, legítima o

governo e permite a resolução de conflitos entre os poderes necessita respeitar a natureza dessa mesma diversidade que o produz, suscitando a necessidade de observar e operar reformas estruturais na condução dos partidos.

Referências

- ABRANCHES, S. H. (1988). Presidencialismo de coalização: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 31, n. 1, p. 5-34. Disponível em: <<https://bit.ly/2wNHr9l>>. Acesso em: 24 jul. 2018.
- DOBRY, M. (2004). *Sociologia das crises políticas*. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp.
- NETO, O. A. (2016). A crise política brasileira de 2015-2016: diagnóstico, sequelas e profilaxia. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 52, p. 43-54. Disponível em: <<https://bit.ly/2AS2uJk>>. Acesso em 23 jul. 2018.
- PALERMO, V. (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 3, p. 521-53. Disponível em: <<https://bit.ly/2G0RmQc>>. Acesso em: 27 jul. 2018.
- PINTO, E. C.; et al. (2016). A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise. Rio de Janeiro: Instituto de Economia UFRJ. Disponível em: <<https://bit.ly/2EfwdjC>>. Acesso em: 25 jul. 2018.