



CRISE POLÍTICA E IMPEACHMENT

BRASILIO SALLUM JR.*

RESUMO

O artigo reconstitui esquematicamente o processo que levou à crise política que resultou no impeachment de Fernando Collor de Mello, em 1992. Argumenta em favor de uma perspectiva analítica que focaliza o *processo mesmo de crise*, ao invés de tentar explicar os seus resultados por fatores que com eles tiveram correlação, tal como vem fazendo a literatura recente sobre interrupções de mandatos presidenciais na América Latina.

PALAVRAS-CHAVE: *impeachment; crise política; democracia; presidencialismo; coalizão política; movimento social.*

Political Crisis and Impeachment

ABSTRACT

The article schematically reconstructs the process that led to the political crisis resulting in the impeachment of Fernando Collor de Mello in 1992. The author argues in favor of an analytical perspective that focuses on *the very process of crisis*, rather than trying to explain their results by factors which they had correlation, as is making the recent literature on interruption of presidential terms in Latin America.

KEYWORDS: *impeachment; political crisis; democracy; presidentialism; political coalition; social movement.*

[*] Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil. brasiliosallum@gmail.com

[1] O esboço do processo histórico que se apresentará aqui tem por base livro de minha autoria, *O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. Não se faz aqui o balanço da bibliografia sobre esse impeachment. Ele encontra-se em Sallum Jr.; Casarões, 2011.

A literatura acadêmica sobre o impeachment e outras formas de interrupção de mandatos presidenciais tem tido crescimento considerável nos últimos anos. Houve contribuições relevantes tanto de reconstituições de eventos históricos particulares como de estudos que buscaram explicar sua recorrência. O presente trabalho fará um breve exame crítico dessa literatura e, em seguida, buscará mostrar o valor explicativo de análises que incidem sobre a dinâmica da própria crise política, à luz de um evento específico — o impeachment de Fernando Collor de Mello, ocorrido no Brasil em 1992.¹

O PROCESSO DE IMPEACHMENT E SUA EXPLICAÇÃO

Tem havido uma série de análises dos processos de impeachment — ou, mais amplamente, de quedas de presidentes — ocorridos nas últimas décadas na América Latina. Essa literatura tem feito contribuição importante ao identificar fatores que em geral estiveram associados à interrupção de mandatos presidenciais antes do seu término previsto. A ambição desses estudos comparativos tem variado. O mais amplo deles estuda, comparativamente, os processos de impeachment — bem-sucedidos ou não — ocorridos na América Latina desde os anos 1990.² Outros incluem também análise sobre as interrupções de mandatos presidenciais não associados a processos de impeachment — como renúncia do chefe de Estado. Denominam o conjunto dos casos — de impeachments e renúncias, associadas ou não a eles — como colapsos presidenciais (em inglês, *presidential breakdowns*) ocorridos na região. Alguns desses estudos, além de comparar os casos de colapso ocorridos da década de 1980 em diante, cotejam tais casos com os de colapso de democracias ocorridos na América Latina no período anterior, que inicia nos anos 1950.³

A consideração de um conjunto numeroso de eventos qualificados como de “instabilidade política” permitiu identificar características gerais dos processos estudados que seguramente não poderiam ser apontadas se nos atívéssemos apenas aos processos singulares.

O exame dos vários casos de impeachment permitiu destacar alguns fatores de instabilidade — escândalos, baixa sustentação parlamentar do presidente, protesto popular amplo —, mas o modo escolhido de explicação levou os autores a dissociar tais fatores das situações sociopolíticas em que se inscreveram, quer dizer, das relações de disputa política de que fizeram parte. Sem dúvida esse tipo de comparação permite identificar “fatores” que estiveram presentes nos vários casos estudados de interrupção de mandatos presidenciais.

Mas, para que pudessem produzir uma crise política, eles teriam que: a) estar provavelmente associados a outros “fatores”, singulares a cada caso e, por isso, não selecionados pela comparação, e b) ser articulados *de certo modo e em determinados momentos pelos atores* nas disputas políticas que colocaram certa presidência em crise. Esses dois complementos não podem ser identificados em função do procedimento adotado. A última condição permite ressaltar um ponto importante: os estudos comparativos *nomeiam*, mas *não examinam*, os processos mesmos de crise política, as diferenças que apresentam em relação às situações políticas pré-crise, como se os processos críticos não tivessem características próprias irreduzíveis a uma “instabilidade”, entendida de forma genérica. Mais ainda, essa condição acentua que os resultados dependem da luta entre atores diversamente posicionados em uma si-

[2] Refiro-me a Pérez-Liñán, 2006.

[3] Há estudos comparativos desse tipo e vários estudos sobre crises presidenciais singulares em Llanos e Marsteintredet, 2010. Para ótimo um balanço dessa literatura, ver Hochstetler, 2011.

[4] Parece-me notável, por exemplo, a observação sobre as diferenças entre os resultados das crises presidenciais anteriores e posteriores aos anos 1980. As anteriores tendiam a resultar em golpes de Estado, com a quebra dos regimes democráticos, ao passo que as posteriores tendem a ser superadas por impeachments dos presidentes (às vezes renúncias), sem ruptura dos regimes democráticos. Sobre isso, consultar Pérez-Liñán, 2006, pp. 40-63.

[5] Dobry, 2014.

tuação política de crise, cuja dinâmica cabe examinar. No processo de identificação de causas por comparação, os fatores causais são mantidos fora do processo de luta política que leva à crise; são separados do próprio processo de disputa que denominamos crise política e dos seus possíveis resultados — renúncia do presidente, impeachment, preservação do presidente, golpe de Estado etc.

Dessa forma, a despeito do valor dos estudos comparativos mencionados,⁴ a concepção de explicação em que se ancoram não parece satisfatória, pelo menos para quem deseja analisar as crises políticas como processos. Numerosos cientistas sociais, inclusive clássicos como Marx e Weber, forneceram exemplos de como reconstituir a dinâmica da luta política entre os agentes individuais e coletivos que disputam o poder de Estado em conjunturas de crise. Há, porém, uma literatura muito reduzida que reflete sistematicamente sobre a dinâmica das crises políticas. Nela destaca-se o trabalho de Michel Dobry, *Sociologia das crises políticas*,⁵ em que há sugestões preciosas para sua caracterização e análise, sugestões que inspiraram, em parte, a reconstituição que fiz do processo de impeachment de Fernando Collor de Mello, do qual farei um esboço esquemático mais adiante.

A pedra de toque de sua análise é uma caracterização negativa: as crises políticas não são descontinuidades — desordens ou patologias — na vida social. Sua hipótese central é que há apenas mudanças de estado — padrões distintos nas relações sociais — entre conjunturas rotineiras e as de crise.

O que significam para ele tais “mudanças de estado”?

As sociedades complexas diferenciam-se em múltiplas esferas sociais ou campos de atividade. Tais esferas são autônomas — têm “legalidade” própria, diria Weber —, superpõem-se e se articulam na vida social. Dobry prefere denominá-las *setores*, para afastar a ideia, que frequentemente acompanha a noção de esfera, de que elas organizam atividades “funcionais” especializadas, próprias a cada uma: o combate para os segmentos militarizados, a pedagogia para os sistemas escolares etc. Segundo ele, as atividades de cada setor têm uma historicidade mais caótica e bem menos “funcional” do que imaginam as concepções mais integrativas da sociedade. O essencial de sua concepção é que, ao caracterizar os setores, Dobry os entende não só como diferenciações universais — economia, política, religião etc. —, mas como portadores de uma lógica de funcionamento específica, ancorada historicamente. Assim, na esfera política, em sociedades democráticas, a lógica setorial dependerá de o sistema de governo ser presidencialista ou parlamentarista, por exemplo. Claro que, no exame de uma situação histórica específica, a lógica do setor político dependerá das regras singulares da democracia e do sistema de governo examinado. Isso para ficar apenas na esfera referida. Tais setores mantêm entre si fronteiras e hierarquias.

Os setores referidos definem “espaços” de interdependência entre os agentes, igual e/ou distintamente posicionados no setor, que concorrem e disputam segundo certas “regras do jogo”, “oficiais” ou “pragmáticas”, mobilizando para isso recursos variados existentes no setor — econômicos, de coerção, simbólicos, de prestígio etc. Mobilização aqui refere-se, então, à inserção de recursos em uma linha de ação, em uma jogada (movida) de um ator ou de atores em um contexto conflituoso. A lógica de cada setor captura os *cálculos dos agentes* participantes, fazendo com que os setores se apresentem à observação “como *zonas limitadas de interdependência tática dos atores*”. Isso quer dizer que as interpretações e ações dos atores se efetuam de acordo com as “regras do jogo”, as categorias de recursos e sua distribuição entre os atores e as posições institucionalizadas que ocupam e, sobretudo, em função dos marcos e instrumentos de avaliação e previsibilidade pertinentes a cada setor.⁶ Em cada momento, os atores sociais são participantes, assim, de uma situação, ocupando aí posições diversas a partir das quais interagem em busca de seus interesses, mobilizando os recursos de que dispõem, tomando em conta as “regras do jogo”.

[6] Dobry, 2014, p. 88.

Sintetizando: nas conjunturas rotineiras, os setores se caracterizam por sua capacidade de realizar o fechamento do espaço de referência obrigatório dos cálculos de seus participantes.⁷ Essa captação dos cálculos pelo setor não significa necessariamente que haja consenso dos atores em torno de representações e interesses dos que nele têm posições dominantes nem adesão comum às regras do setor considerado. Embora isso possa contribuir para capturar os cálculos dos atores, a sua ocorrência efetiva supõe apenas que os membros de um setor dado não possam, em suas atividades, deixar de calcular em função da lógica desse setor. De qualquer maneira, eles estão presos a essa lógica, sob pena de severa penalização.

[7] Dobry, 2014, p. 89.

É possível reconhecer, *ainda que com uma pitada de sal*, esse padrão rotineiro de relações conflituosas nas disputas políticas que ocorreu no governo Collor desde sua posse até o final de 1991. Tratava-se de uma ordem política — um conjunto de padrões *esperados* de relação política entre os atores, diria Max Weber —, que não tinha, porém, legitimidade entre os seus participantes, fossem apoiadores do presidente da República ou opositores, que, ainda que se pautassem por ela, não a consideravam como a materialização apropriada da democracia de 1988, a que todos aderiam. Não cabe neste momento discutir essa questão. Isso se fará mais adiante, quando da exposição dos padrões de relação política pré-crise que marcaram o Período Collor de governo.

Fazendo contraponto às situações políticas rotineiras descritas há pouco, as crises políticas *de alguma profundidade* são identificadas por Dobry como *mudanças de estado* dos sistemas sociais complexos,

em que os setores perdem sua autonomia anterior. Tais mudanças resultam e se caracterizam por certo tipo de mobilização, as “multissetoriais”. Ele refere-se àquelas mobilizações em que atores de diversos setores mobilizam recursos para atuar no setor político e/ou em que atores desse setor buscam fora dele recursos para usar nas suas disputas. Tais mobilizações multissetoriais provocam mudanças de estado nos sistemas sociais, tendendo a unificar o espaço social, diluindo em maior ou menor medida as fronteiras existentes entre os setores e reduzindo sua autonomia. Elas produzem conjunturas críticas, nas quais o espaço de confronto se amplia e os cálculos dos atores tornam-se mais incertos. Nesse caso, as conjunturas políticas tornam-se fluidas, com estruturas pouco definidas, pois os marcos e indícios com que contam os atores para interpretar a situação e definir suas ações nas conjunturas rotineiras se embaralham; eles perdem eficácia como meios de avaliação e cálculo das situações para os atores.

A situação crítica se mantém até que os agentes sociais em disputa encontrem uma “saída” para instaurar uma nova rotina. No caso em pauta, a saída que encontraram foi uma solução institucional, o impeachment do presidente da República e o redesenho da ordem política de modo a ajustá-la às expectativas geradas pela Constituição de 1988 e frustradas pelo governo Collor.

Na sequência, procuro fazer um esboço das disputas políticas que caracterizaram o governo de Fernando Collor de Mello, enfatizando o seu padrão rotineiro e, a seguir, reconstituindo a conjuntura de crise que resultou no impeachment do presidente.

A DINÂMICA POLÍTICA “ROTINEIRA” DO GOVERNO COLLOR

Fernando Collor de Mello venceu em 1989 a primeira eleição direta para presidente da República no Brasil desde 1960. O regime militar, que interrompeu com o golpe de 1964 a democracia regulada pela Constituição de 1946, só se encerrou em 1985. Instituídos pela Constituição de 1988 um regime democrático e um sistema presidencialista de governo, foi retomada a escolha popular do chefe de governo. A disputa foi travada em dois turnos, encerrando-se em dezembro de 1989.

Fernando Collor de Mello foi eleito sob abrigo de um partido recém-constituído, o Partido de Reconstrução Nacional (PRN), vencendo Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores, de pequena representação parlamentar mas bastante articulação societária, obtendo 36 milhões de votos, apenas 5% a mais do que seu adversário.

As eleições presidenciais de 1989 foram travadas em meio à crise política do governo Sarney e à aguda instabilidade monetária, com

inflação crescente de 51,28% ao mês em dezembro (Índice Nacional de Preços ao Consumidor, do IBGE). Foram eleições “solteiras”, desacompanhadas de outras escolhas populares, fossem para os Legislativos ou para os Executivos da federação. Isso contribuiu para o baixo desempenho eleitoral dos maiores partidos que comandaram a processo de superação do regime militar, o PMDB e o PFL.

As eleições de 1989 foram entendidas pelo conjunto das forças políticas em luta como capazes de materializar a nova democracia definida pela Constituição de 1988. Com efeito, na disputa não houve controvérsia significativa sobre a democracia, mas sim sobre as alternativas econômicas desejáveis a seguir. De um lado, Collor propôs políticas reformistas liberalizantes — integração ao Primeiro Mundo —, e o candidato de esquerda, um nacional-desenvolvimentismo renovado, distributivo.

Essa controvérsia aguda sobre a orientação do Estado em relação à economia resultava da crise da dívida externa que, desde 1982, bloqueou o ingresso de recursos externos no país e obrigou o último governo militar a adotar políticas de “ajuste fiscal” para reequilibrar a economia nacional. Embora as políticas adotadas tenham sido bem-sucedidas no que diz respeito à geração de divisas externas e mesmo no que diz respeito à superação da recessão, a inflação alta tornou-se crônica, tornando — ao lado da questão da dívida externa — a questão-chave a ser enfrentada. Ao longo do governo Sarney foram tentadas “soluções” diversas para os dois problemas, mas sem sucesso. Em vista disso, não surpreende que a estratégia para lidar com esses problemas fosse um ponto-chave na disputa.

Quando Fernando Collor foi empossado, em 15 de março de 1990, a inflação já chegava aos 82,18% ao mês, e a questão da dívida externa tornara-se crucial, pois o Brasil declarara moratória de seus débitos externos no começo de 1989, o que desestimulava qualquer ingresso de recursos de investimento no país. Essa situação dramática deu justificativa para as medidas drásticas destinadas a superá-la, medidas que, em conjunto, foram denominadas Plano Brasil Novo ou, simplesmente, Plano Collor, como ficou conhecido. Foram adotadas iniciativas de intervenção aguda na economia, que congelaram preços, reduziram fortemente a liquidez, sequestrando por um ano e meio recursos das contas-correntes e das aplicações financeiras, reduziram o peso econômico do Estado por um programa de privatizações, reduziram o número de funcionários públicos etc. O plano drástico de estabilização e reforma econômica materializava a imagem de “salvador da pátria” que fora construída durante a campanha eleitoral e depois, ao longo da tradicional viagem ao exterior do vitorioso e da formação do ministério.

A despeito disso, as divergências em torno da relação do Estado com a esfera econômica não estiveram no cerne do confronto travado

entre as forças políticas que conduziram o movimento pelo impeachment e as articuladas pelo presidente Collor. A despeito da frontal oposição de várias correntes de esquerda ao seu alegado neoliberalismo, as forças políticas, tanto partidárias como societárias, que se uniram contra o governo o fizeram em virtude do que parecia, de início, fora de questão: a democracia.

Com efeito, grande parte das forças partidárias de centro sustentou ao longo do governo Collor medidas reformistas de liberalização econômica, apesar de terem apoiado no segundo turno das eleições de 1989 a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva.

Entretanto, as “políticas de ajuste fiscal e monetário” do governo e suas consequências socioeconômicas não podem ser descartadas entre os fatores que impulsionaram boa parte das forças políticas contra o governo. Com efeito os planos de estabilização editados por Collor, em 15 de março de 1990 e 31 de janeiro de 1991, conseguiram amainar um pouco a inflação, mas produziram uma recessão muito forte (-4,35%, 1,03% e -0,47% do PIB em 1990, 1991 e 1992, respectivamente). Em suma, a ineficiência das políticas governamentais, pelo menos em relação aos propósitos proclamados, a recessão e o mal-estar social que provocaram fragilizaram o apoio político popular do presidente, fertilizando o terreno para a oposição política.

De qualquer modo, as divergências em torno da democracia não foram apenas entre ideias. Estas estiveram associadas a interesses políticos, de partidos, de facções e, mesmo, de indivíduos que ocupavam distintas posições no campo político. As divergências incluíam várias das características atribuídas ao regime democrático, retomando disputas travadas nos anos 1980 sobre o peso relativo dos poderes Legislativo e Executivo no interior do Estado e sobre o componente “social” do regime.

Desde a formação de seu ministério, Collor agiu como se sua eleição pela maioria do eleitorado desse a ele o poder exclusivo sobre o Executivo conquistado e uma proeminência sobre os demais poderes. A escolha de seus auxiliares não resultou de negociação com os partidos. Com efeito, ele não se preocupou em construir uma maioria política orgânica, baseada em coalizão partidária, para aprovar no Parlamento as matérias legais de interesse do governo. Contentou-se em obter maiorias ad hoc, projeto a projeto, votação a votação. Isso contrariava os procedimentos de seus antecessores, Tancredo Neves e José Sarney, cujos ministérios surgiram ou foram sendo compostos de forma negociada com partidos majoritários no Congresso. Ao invés de arrebatar forças partidárias para compor maioria parlamentar concedendo a elas, em contrapartida, participação nos recursos do Executivo, o presidente Collor optou mantê-los sob seu controle direto, ou de seus auxiliares, reforçando sua posição política mediante

continua campanha de marketing político que acentuava sua personalidade e sua missão de “salvação nacional” e confrontava adversários.

Essa forma de governar, encarnação da utopia presidencial plebiscitária,⁸ foi bem-sucedida enquanto o presidente teve legitimidade popular em alto grau por combater um inimigo interno, a hiperinflação, que ameaçava a sobrevivência material da grande maioria dos brasileiros. Em razão da situação econômica crítica, os demais poderes de Estado — Legislativo e Judiciário — deram ao presidente maior latitude de voo do que teria usualmente. No entanto, à medida que o perigo da hiperinflação foi afastado, reduziu-se a adesão política ao presidente, e os ônus diretos ou colaterais da extraordinária intervenção do Estado na ordem econômica converteram-se em demandas enfáticas das forças de oposição e em estímulos à reação dos poderes de Estado contra os excessos do Executivo. A dinâmica política, assim, obedeceu a uma ordem reguladora — a um conjunto de “regras do jogo” — que não tinha legitimidade entre os atores que disputavam cotidianamente o poder político. A despeito dessas reações, poucas foram as limitações impostas aos poderes presidenciais e raras as derrotas sofridas pela política de Fernando Collor. Este governou em 1990 por meio de uma enxurrada de medidas provisórias (MP) — foram 143 entre 15 de março e 31 de dezembro.⁹

A oposição partidária só opôs resistência significativa à legislação salarial, obrigando o governo a alterar suas intenções iniciais (orientadas para a estabilização da moeda) para proteger as faixas salariais mais baixas da inflação, residual e vindoura. Nessa resistência ela foi apoiada por um forte movimento grevista. Embora a dinâmica dos interesses eleitorais tendesse, por si só, a produzir essa resistência parlamentar, ela expressava também a associação que o movimento em favor da democratização fazia, desde o seu surgimento na década de 1970, entre as lutas por democracia e a redução das desigualdades sociais. Para esse movimento uma conquista sempre esteve vinculada à outra: a forma democrática de governo foi associada à expansão aos direitos sociais e à redução da desigualdade socioeconômica.

De forma menos visível, a oposição parlamentar fez tramitar, já nesse primeiro ano, projeto de lei complementar que restringia os poderes do Executivo de legislar por medidas provisórias. Assim, mesmo no seu ano inicial de mandato, quando a luta contra a hiperinflação e as medidas iniciais de liberalização econômica estavam no topo da agenda governamental, as questões relativas à democratização foram o pomo da discórdia.

No que diz respeito às questões referentes à dimensão social da democracia, as esquerdas tinham o apoio de grande parte dos partidos de centro (PMDB e PSDB); na questão institucional, era o centro parlamentar que tinha a liderança, contando com o apoio das esquerdas (PT, PCdoB, PSB, PDT etc.).

[8] O termo e a caracterização da utopia do “presidencialismo plebiscitário” encontra-se em Lamounier, 1990. O presidencialismo plebiscitário tem como pressuposto um regime político em que os demais poderes de Estado têm status efetivo inferior ao do Executivo, conformando uma “democracia delegativa”, termo cunhado por O'Donnell (1991).

[9] Em começo de junho de 1990 o STF concedeu liminar contra a reedição de medidas provisórias recusadas anteriormente pelo Congresso. No entanto, o governo podia reeditar medidas provisórias, com algumas modificações, antes que elas fossem votadas — e eventualmente derrubadas — pelo Congresso. Com isso, podia governar quase por decreto. Ver Sallum Jr., 2015, pp. 102, 103, 118.

Vale sublinhar que a atuação oposicionista no Congresso em 1990 teve pouca intensidade não apenas porque o presidente contou com grande legitimidade popular no início do seu governo, mas também porque os parlamentares estavam em fim de mandato, enfraquecidos, tendo que se submeter a eleições em outubro daquele ano.

A despeito disso, a esfera econômica ofereceu resistência crescente à política econômica governamental — a inflação retomou impulso em meio à brutal recessão. Frente a isso, o governo decidiu desencadear, mais uma vez, um choque monetário heterodoxo, o Plano Collor II, editado em 31 de janeiro de 1991.

A reação negativa de centrais sindicais e entidades empresariais às novas medidas e à entrada em cena de um novo Congresso — com parlamentares recém-eleitos, com cinco anos de mandato pela frente, e com dirigentes que prometiam fazer valer o seu poder — levou o governo a adotar uma nova postura diante do Legislativo. De um lado, o governo negociou de forma efetiva o Plano Collor II no Congresso e, de outro, comprometeu-se a só editar medidas provisórias em casos de *real* “relevância e urgência”.

Com tais promessas e negociações pontuais com segmentos do Congresso, o presidente conseguiu evitar que o movimento oposicionista restringisse legalmente seu poder de editar medidas provisórias. Ao reduzir drasticamente o número de MPs editadas, o governo eliminou a *face mais visível* da proeminência do governo sobre o Legislativo. Seguiu, porém, governando sem o apoio de uma coalizão majoritária no Congresso, com base apenas em maiorias parlamentares ad hoc. Isso foi possível em virtude dos extensos poderes legislativos que a Constituição de 1988 concedeu ao Executivo e ao atendimento ocasional de demandas de parlamentares que o seguiam.¹⁰ A não ser em relação ao uso abusivo do instituto da medida provisória, o Congresso não questionou o uso extenso por Fernando Collor dos poderes legislativos do Executivo concedidos pela Constituição de 1988. Eram os partidos de centro (PMDB e PSDB) que lideravam o combate ao Executivo nessa questão. Os partidos situados à direita do espectro partidário (PFL, PDS, PTB, PDC, PL etc.), apoiadores costumeiros das iniciativas do governo, demandavam, veladamente de início e abertamente depois, compartilhar os recursos do Executivo.

Dessa forma, as divergências em torno da democracia incluíram três dimensões: a *político-operacional*, que dizia respeito aos recursos que o Executivo podia compartilhar com os partidos e parlamentares como compensação pelo apoio recebido no Congresso; a *institucional*, que incidia sobre a distribuição dos poderes legislativos entre Congresso e Executivo; e a dimensão *social* ou *substantiva*, que incidia sobre a remuneração da força de trabalho e os direitos sociais da cidadania. Nas três dimensões — cada uma enfatizada principalmente

[10] Sobre os poderes legislativos do Executivo, ver Limongi, 2008.

por distinto segmento do Parlamento, dependendo da posição que ocupava no campo político — demandava-se do Executivo uma postura mais equilibrada, menos prepotente em relação ao Congresso e às demandas parlamentares.

Na medida em que tais demandas por maior equilíbrio entre os poderes deixaram de ser atendidas satisfatoriamente — e que os resultados socioeconômicos das políticas do governo mostraram-se negativos —, surgiram reações parlamentares que reverteram parcialmente aquele desequilíbrio pelo esvaziamento paulatino das pretensões de poder do presidente.

No que diz respeito à estabilidade econômica, o governo abandonou o projeto de eliminar a inflação em curto prazo — “com um tiro só”, dissera o presidente —, adotando uma política econômica francamente ortodoxa. Ainda assim, após derrotas parlamentares, o governo teve que refrear seu ímpeto no que diz respeito à política salarial, vendo-se obrigado a adotar, no segundo semestre de 1991, projeto da oposição parlamentar de centro e de esquerda, que protegia os assalariados de menor poder aquisitivo. Ao longo de 1991, os partidos dessas orientações formaram, em algumas ocasiões, uma *frente parlamentar* quando a *democracia esteve em questão*, fosse na dimensão institucional ou na substantiva. As articulações eventuais dessa *frente partidária democratizante* tiveram o suporte de organizações sindicais (Central Única dos Trabalhadores [CUT] e Confederação Geral dos Trabalhadores [CGT]), profissionais (Ordem dos Advogados do Brasil [OAB] e outras), confessional (Comissão de Justiça e Paz da Igreja Católica) e, mesmo, de uma empresarial (Pensamento Nacional das Bases Empresariais [PNBE]), sinalizando que os partidos associados expressavam um movimento societário democratizante, ainda vigente.

Foi, porém, a propósito de sua política de liberalização econômica que a diferença entre projeto e realizações governamentais foi extraordinária, indicando claramente a resistência dos partidos e do Congresso à forma de o governo conceber e conduzir a democracia de 1988. O presidente apresentou, em março de 1991, um grande número de propostas de reforma e, em agosto, enviou ao Congresso vários projetos de emenda constitucional — que exigiam maioria de dois terços na Câmara e no Senado para serem aprovados. Fez isso apesar de não contar sequer com o apoio de sólida maioria simples no Parlamento. Além de recorrer ao marketing pessoal — cada vez menos convincente, devido a políticas fisiológicas e suspeitas de corrupção que desfiguravam sua imagem —, o presidente tentou pressionar o Congresso para aprovar as reformas por intermédio de governadores e empresários, sem qualquer resultado. Dado o custo político-eleitoral dos projetos e a falta de compromisso do governo com os partidos de

[11] Outro sinal das dificuldades de conduzir a esfera político-institucional sem coalizão partidária foi o fato de o presidente ter “acertado” com as Forças Armadas um pronunciamento em julho de 1991 contra a decisão do Congresso de recusar o reajuste que propusera para o funcionalismo, rompendo o afastamento dos assuntos políticos que até então impusera aos militares.

centro e, mesmo, com os de direita, o Congresso simplesmente *tirou de sua agenda os projetos governamentais*. Mas o Legislativo foi mais longe: aprovou projeto de renegociação das dívidas estaduais, contrariando a “política de ajuste” do governo federal, e só autorizou para 1992 um montante de recursos muito inferior ao solicitado pelo Executivo.¹¹

Ainda em dezembro de 1991, uma decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), determinando ao governo que pagasse a todos os aposentados e pensionistas um reajuste de 147%, equivalente ao do salário mínimo, dramatizou ao máximo as dificuldades de o governo manter, no ano seguinte, sua política econômica em moldes ortodoxos, com rígido controle das despesas.

A restrição que o Congresso impôs no fim de 1991 às possibilidades de Collor governar decorreu principalmente da percepção, cada vez mais clara, da maioria das forças políticas de que, a despeito de ter evitado editar medidas provisórias, o governo mantinha um *acentuado voluntarismo*, que se expressava na *aguda desproporção* entre projeto reformista e possibilidades políticas de sua realização. Suas propostas liberalizantes não se sustentavam em uma avaliação realista sobre *as possibilidades de encontrarem assentimento entre as forças* de direita e de centro, quer dizer, em uma avaliação que levasse o Executivo a reduzir, por concessões aos partidos e parlamentares, o alto custo político-eleitoral das reformas que propunha. A orientação do Executivo sinalizava claramente a desconsideração pelos interesses políticos sediados no Congresso e, por essa via, a incapacidade do presidente de liderar a maioria das forças políticas em alguma direção. A despeito da deterioração da autoridade do Executivo diante do Congresso, Collor parecia, no final de 1991, não perceber a precariedade de sua situação e terminou o ano comprometendo-se a implantar no ano seguinte, 1992, o programa de reformas que nem conseguira fazer o Congresso discutir em 1991. Rumava-se assim para um impasse, sem que o presidente aparentasse ter plena consciência disso.

AS CRISES POLÍTICAS DE 1992 E O IMPEACHMENT

No início de 1992, o presidente manteve o mesmo padrão de conduta do ano anterior: tentou enfrentar os gastos com os aposentados determinado pelo Judiciário por meio de uma elevação da contribuição previdenciária dos trabalhadores. Para isso, teve que convocar extraordinariamente o Congresso e pedir que “colaborasse” com o Executivo e aprovasse os reajustes.

O Congresso, porém, disse não. Ainda em janeiro de 1992, não só as lideranças dos partidos de centro-esquerda recusaram-se, como quase sempre o faziam, a onerar os trabalhadores. Também o fizeram as lideranças dos partidos situados à direita do espectro partidário,

como PFL, PDS, PTB, PDC, PL. Isso acabou induzindo o Executivo a redefinir a posição que até então mantivera. Por um lado, iniciou uma reforma ministerial limitada, substituindo alguns ministros acusados de corrupção e dando ao PFL, maior partido conservador do Congresso, a articulação política do governo. Anunciava, com isso, a intenção de mudar suas relações com o Congresso no âmbito que denominamos dimensão político-operacional da democracia. Sugeriu que deixaria para trás a ordem política que vinha impondo ao Congresso. Mas não enunciava em que medida isso ocorreria. Por outro lado, contudo, tentou escapar do torniquete parlamentar, decretando a postergação por um ano dos pagamentos devidos aos aposentados, o que contrariava as demandas usuais da esquerda e do centro.

O aceno de recomposição das relações com o Congresso não teve, porém, o resultado esperado pelo Executivo. Os meios de comunicação deram cobertura francamente favorável aos aposentados, e os sindicatos organizaram manifestações públicas de massa, ainda que limitadas, em seu favor. A oposição partidária não se conformou com a “solução” encontrada pelo governo e questionou judicialmente o decreto que o Executivo emitira postergando o pagamento dos aposentados. Ademais, a oposição de centro e de esquerda — apoiada por segmentos da direita partidária — recusou-se a permitir a aprovação de qualquer matéria legislativa e mesmo a oficialização do cargo do novo coordenador político do governo, enquanto este não desbloqueasse a tramitação, em regime de urgência, de um decreto do próprio Legislativo que pretendia anular os efeitos do emitido anteriormente pelo Executivo para postergar os pagamentos aos aposentados e pensionistas.

Com seu governo praticamente paralisado no Congresso, o presidente finalmente cedeu, em meio a um clima de opinião francamente negativo, em que despontavam novas acusações de corrupção contra auxiliares muito próximos. Conseguiu nomear seu ministro para a articulação política, Jorge Bornhausen, e tentou retomar o controle do processo político promovendo uma grande reforma ministerial, mais drástica do que a inicialmente pretendida.

A reforma ministerial permitiu afastar auxiliares acusados de corrupção e reforçar sua equipe de governo com ministros conhecidos por sua competência técnica e com alguma relação com os partidos conservadores, incluindo entre eles antigos colaboradores do regime militar-autoritário. A coalizão governista era, de fato, pouco sólida, pois a inclusão dos partidos conservadores no governo não foi a desejada por eles, à exceção do PFL. Ademais, Collor tentou, sem sucesso, trazer para o ministério um partido de centro — o PSDB —, tanto pelo prestígio de seus quadros como para garantir com isso pelo menos maioria simples no Congresso.

De qualquer modo, a crise de janeiro de 1992 foi superada em começo de abril, com a formação de algo próximo a um governo “de coalizão”, ainda que minoritário no Congresso. A reforma ministerial aproximou as “regras do jogo” político das que a maioria dos atores políticos acreditava terem sido instituídas em 1988. O governo recuperou um pouco a capacidade de governar, mas continuaria a depender de maiorias ad hoc para aprovar matérias no Congresso.

Sublinhe-se, porém, que a superação da crise política foi obtida com a redução das pretensões de autonomia do Executivo em relação à sua base parlamentar; com isso, o governo ganhou fôlego político, mas ao preço de compartilhar poder e recursos do governo com os que o apoiavam no Legislativo. O presidente apresentou a nova equipe como o “ministério dos notáveis”, capazes, de reputação ilibada e comprometidos com seu programa reformista, de modernização da economia. A reforma ministerial foi festejada pela maioria dos meios de comunicação de massa, mas não permitiu ao presidente recuperar plenamente sua autoridade.

Além de o governo só ter conseguido fôlego político limitado frente ao Legislativo, a opinião pública tornou-se francamente negativa em relação a ele. Mais ainda: um conjunto ainda pequeno de atores coletivos com presença eventual na esfera pública — representando diferentes segmentos sociais (como trabalhadores assalariados, classe média profissional e pequeno empresariado) — já procurava se articular com a oposição de centro e de esquerda contra o governo.

Foi nessa posição política pouco sólida, a despeito da exaltação midiática, que o presidente foi atingido por acusações do seu irmão mais jovem em duas entrevistas publicadas, em maio, pela revista *Veja*. Ele acusou o irmão presidente de ser o responsável e maior beneficiário das atividades suspeitas do seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, o PC Farias. Agora, a suspeita de corrupção não atingia apenas auxiliares que o presidente poderia afastar; atingia a ele mesmo.

A acusação era politicamente gravíssima, pois o presidente não tinha maioria parlamentar consolidada e, agora, estava ameaçado de perder seu alicerce simbólico, de inimigo intransigente da corrupção, de “caçador de marajás”, o que colocava em xeque sua autoridade moral para exercer a presidência. Com isso, tornava-se mais difícil assegurar a lealdade da base governista, pois os custos políticos da adesão tendiam a se elevar.

Ademais, o deslocamento das disputas políticas dos problemas de desempenho governamental para a questão da corrupção simplificava o combate político e aumentava as oportunidades para que ele extravasasse do campo político-institucional, envolvendo atores coletivos sem participação regular na esfera política e, mesmo, um círculo mais amplo de cidadãos que a eles se conectavam.

A acusação de corrupção, de qualquer modo, tornou quase inevitável para a oposição parlamentar, sob pena de perdas políticas severas, investigar as denúncias contra o presidente. Mas ela fez mais do que isso. PMDB, PT e PSDB formaram uma *coalizão partidária de centro-esquerda* para unificar suas ações contra o governo e decidiram aprovar uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para investigar as atividades de PC Farias. Criou-se, assim, uma trincheira institucional que deu visibilidade e autoridade aos ataques que desferiam contra o governo no plano moral. Dessa forma, as acusações contra o presidente feitas por seu irmão caçula fragilizaram a articulação governista e permitiram a unificação da oposição parlamentar.

Sublinhe-se, ademais, que a coalizão oposicionista fixou claramente os limites de sua ação. Ela decidiu atuar em obediência ao quadro institucional vigente, marginalizando as correntes políticas — presentes no PT e no PCdoB — cujas demandas implicavam ruptura das regras institucionais. Por outro lado, o governo, embora fragilizado, conseguiu usar o espaço de manobra de que dispunha no Congresso para limitar os objetivos da CPMI — não investigar o presidente, mas apenas PC Farias — e para moldar parcialmente sua composição.

Essas alterações das relações de força no campo político-institucional estimularam mudanças no plano societário que reforçaram a posição política da coalizão de centro-esquerda diante do governo. Houve, desde logo, uma mudança de posicionamento político dos meios de comunicação de massa. Acentuou-se a competição entre os diversos órgãos por um público ávido por informações sobre corrupção, CPMI etc. O governo conservou, no entanto, o apoio de quase todas as redes de televisão, reduzindo o impacto do “escândalo” sobre a massa da população.

Além dos meios de comunicação, participantes usuais da esfera política, várias organizações da “sociedade civil” críticas do governo Collor, como associações voluntárias orientadas para objetivos democratizantes, entidades religiosas, organizações de classe média profissional, sindicatos e até uma organização de pequenos empresários, adensaram suas articulações, constituindo o Movimento pela Ética na Política e desenvolvendo ações de apoio à CPMI e à oposição político-partidária.

A atuação inicial de partidos na CPMI, da mídia e das organizações da “sociedade civil” não conseguiu produzir perdas irreversíveis à posição fragilizada do governo. Manteve o presidente sob ataque, mas não ameaçou a continuação de seu mandato: os convocados pela CPMI não acrescentavam informações que pudessem demonstrar as suspeitas da oposição, os meios de comunicação acompanhavam os depoimentos com viés mais ou menos crítico e as entidades da “sociedade civil” faziam algumas manifestações

em local fechado, mas de impacto político limitado; o presidente continuava com apoio da direita parlamentar, de parte da mídia e da maioria das principais organizações empresariais do país. Estas últimas davam suporte especialmente à sua política de liberalização, entendida como uma barreira contra ataques à propriedade privada e às pretensões estatizantes das esquerdas.

Embora dificilmente o processo político possa ser caracterizado como experimentando uma conjuntura “rotineira”, Legislativo e Executivo seguiam suas atividades usuais, discutindo e votando projetos variados, definindo e implementando políticas de Estado, tendo como expectativa predominante que o governo seguiria até o final do mandato presidencial, ainda que enfrentando uma oposição significativa dos partidos de esquerda e de centro. Em outras palavras, mesmo que o processo político atravessasse um período de tensão, as jogadas dos vários atores não pareciam levar ao rompimento das novas regras do jogo esboçadas com a reforma ministerial de começo de abril. Mobilizavam-se alguns recursos de fora da esfera política para reforçar as posições da oposição ao governo, mas não suficientes para alterar a sua dinâmica própria.

Em fins de junho, porém, a conjuntura sofreu uma inflexão decisiva: o semanário *IstoÉ* publicou uma entrevista com o motorista da secretária pessoal do presidente, em que ele afirmava ter carregado cheques da empresa de PC Farias para pagar despesas de Fernando Collor. Com isso, surgiram pela primeira vez indicações de haver *provas documentais* das relações suspeitas entre Fernando Collor e seu ex-tesoureiro de campanha. A entrevista foi um *evento transformador*.¹² Ela desencadeou uma mudança importante nas relações de força entre os atores, rompendo os padrões usuais, rotineiros, de relação política, abrindo uma conjuntura de crise política. A entrevista e suas implicações calculáveis desencadearam mobilizações multissetoriais, ao modo como as entende Dobry, em que atores de diversos setores mobilizaram recursos para atuar no setor político e/ou em que atores desse setor buscaram fora dele recursos para usar nas suas disputas. Isso diluiu em maior ou menor medida as fronteiras existentes entre os setores e reduziu sua autonomia, ampliando o espaço de confronto entre os atores, perdendo eficácia os marcos e indícios pelos quais eles orientam suas ações e tornando mais incertos seus cálculos sobre a situação. Em suma, a lógica da situação política se transformou em relação à das conjunturas anteriores: o cumprimento do mandato de Collor tornou-se incerto.

A coalizão partidária de centro-esquerda, que tinha a *direção política* do movimento contra Collor, vislumbrou a possibilidade efetiva do impeachment, acentuou sua adesão às regras do jogo democrático e procurou obter a neutralidade dos militares na disputa política em curso.

[12] O termo é de Sewell Jr. (2005) e se refere a acontecimentos que produzem uma mudança significativa nas relações sociais em certo contexto histórico particular.

A CPMI ganhou novo impulso, determinando a quebra de sigilo bancário de vários suspeitos para colher provas; os meios de comunicação, inclusive redes de televisão, enfatizaram sua cobertura crítica dos eventos, tendo dois jornais paulistas de grande circulação pedido a renúncia do presidente. Além dessas mudanças no campo político-institucional, o Movimento pela Ética na Política se expandiu, incorporando mais de uma centena de entidades, e se estruturou, fixando sede em Brasília, no escritório da OAB. Essa articulação de forças societárias, embora sem produzir de imediato manifestações públicas de grande visibilidade, cumpriu função-chave, pois construiu um quadro interpretativo do processo em curso que orientou e legitimou a luta da oposição contra o governo. Esse quadro deu amplitude política ao combate contra a corrupção, associando a luta “pela ética na política” à realização da democracia almejada para o Brasil. Associou o regime democrático ao império dos interesses gerais sobre os particulares, ao maior equilíbrio entre os poderes do Estado e à promoção e expansão da cidadania. Essa associação entre ética e democracia não era trivial, pois rompia a vinculação popular usual entre política e corrupção. Construindo esse quadro interpretativo, disseminado pela imprensa, o Movimento pela Ética na Política deu *direção cultural* à mobilização em favor do impeachment, cuja direção política foi assumida, desde o início, pela coalizão partidária de centro e de esquerda. Essa dimensão ética atribuída ao regime coroou a luta pela democratização nas três dimensões em que ela era travada, a político-operacional, a institucional e a social.

Em fins de julho de 1992, com a chegada da documentação solicitada à CPMI, consolidou-se a mudança ocorrida nas relações de força política. A oposição encurralou o presidente. A coalizão partidária de centro-esquerda anunciou o impeachment como alvo a atingir, ampliou os contatos com políticos conservadores e adensou a articulação com o vice-presidente Itamar Franco para constituir uma coalizão alternativa de governo. Collor e o Executivo foram colocados, em definitivo, no polo negativo do quadro interpretativo do movimento pró-impeachment — já que marcados pela corrupção, autoritarismo e descaso com a maioria dos cidadãos — e a CPMI e o Congresso, como agentes que garantiriam a superação das iniquidades do presente. Essa interpretação acabou tornando-se hegemônica, subjugando a polarização simbólica com que o governo interpretava a situação — um combate dos partidários das reformas e da modernidade contra o estatismo e o atraso. Derrotado no plano simbólico, restou ao presidente evitar a derrota parlamentar, seja distribuindo recursos materiais — cargos e/ou verbas de relevância eleitoral — para manter os aliados, seja tentando postergar qualquer decisão do Congresso para depois das eleições de outubro, reduzindo o custo político de parlamentares-candidatos se manterem ao lado do presidente.

[13] No dia 13 de agosto o presidente Collor atacou em cerimônia aberta os adversários, qualificando-os como golpistas, e convocou os milhões de brasileiros que o tinham elegido a irem às ruas no domingo, dia 16, em seu apoio, vestidos com as cores da bandeira nacional. A oposição, desafiada, convocou seus apoiadores a se manifestarem vestidos de negro, enlutados pela democracia “com Collor”. Dado que praticamente só a oposição marcou presença, a data passou a ser conhecida como Domingo Negro.

Na primeira metade de agosto, a despeito do avanço da oposição reduzindo o raio de manobra do governo, não se antevia com segurança o impeachment do presidente. Parecia possível que Collor, embora em minoria parlamentar, conservasse a adesão de pelo menos um terço da Câmara dos Deputados para evitar dar seguimento ao processo de impeachment. Ainda que promovesse discretamente a mobilização popular para impulsionar e *legitimar* o impeachment, a coalizão partidária de centro e de esquerda evitava empenhar-se nisso antes que a CPMI apresentasse seu resultado, para não ser acusada de perturbar o funcionamento das instituições. Esse cuidado fazia sentido, pois temia-se a intervenção militar contra a participação popular no processo.

Em meados de agosto, porém, o próprio presidente convocou manifestações de rua em seu favor, “autorizando” assim a mobilização de massa pela oposição. Desafiada pelo presidente, que pedira que seus apoiadores vestissem verde e amarelo contra os “golpistas”, a coalizão partidária de centro-esquerda e o Movimento pela Ética na Política desencadearam, a partir de 16 de agosto, o Domingo Negro,¹³ um ciclo de mobilizações de massa, com participação estudantil muito importante, que só terminou em final de setembro, com a destituição de Collor. O Domingo Negro foi outro daqueles *eventos transformadores*, pois foi o estopim para o aprofundamento da crise política em curso, dando lugar a uma alteração nas relações entre as forças políticas em disputa, levando-as a um novo patamar.

A mobilização foi forte o suficiente para ampliar o campo das disputas políticas, alterando as referências usuais da esfera político-institucional, mas não a ponto de colocar em xeque as instituições democráticas. A mobilização de massa ocorreu em dois ciclos. O primeiro iniciou em 15 de agosto e culminou no dia 26, quando a CPMI aprovou seu relatório final, por onze votos a cinco, afirmando haver fortes indícios de que o presidente cometera crime de responsabilidade. Nessa fase, manifestaram-se quase 1,2 milhão de pessoas em duas semanas. O outro ciclo de mobilização começou no início de setembro e terminou no dia 29 do mesmo mês, quando a Câmara dos Deputados autorizou o julgamento de Fernando Collor pelo Senado. Ao longo de quatro semanas e meia manifestaram-se um pouco mais de 1,5 milhão de pessoas. As demonstrações de massa foram intensas e se tornaram referência incontornável para os atores usuais daquele campo, produzindo mudanças nas suas “jogadas” costumeiras e nos cálculos que as sustentavam, favorecendo claramente a oposição, com raríssimas exceções. De fato, a mobilização de massa legitimou as ações da coalizão partidária de centro-esquerda e da CPMI, e sublinhou os prejuízos políticos que teriam os que se mantivessem ao lado do presidente. Acelerou, com

isso, a conquista da direita parlamentar pela oposição e a solução da crise política pelo impeachment. Mais ainda: a mobilização de massa produziu no topo da sociedade a percepção — não importa se sobredimensionada — de que a frustração da vontade expressa nas ruas poderia ocasionar maior instabilidade política; isso estimulou o establishment — ministério, Supremo Tribunal Federal (STF) e elites empresariais — a agir em favor do impeachment, uma solução rápida e institucional para a crise política.¹⁴

Se a mobilização popular legitimou a ação pró-impeachment da oposição e acentuou a percepção das consequências negativas prováveis da preservação de Collor no poder, a construção negociada do futuro governo do vice-presidente Itamar Franco sublinhou, para a maioria dos políticos profissionais, as vantagens que teriam com a aprovação do impeachment. O governo Itamar seria, desde logo, um governo de coalizão, negociado com as direções dos partidos políticos. Valorizaria, assim, o Congresso, colocado à margem por Fernando Collor. E a coalizão governamental não incluiria apenas os partidos condutores do processo de impeachment; incorporaria também aqueles, conservadores, que se juntaram ao movimento ao longo do processo. Em segundo lugar, a despeito da recusa do PT em participar da gestão de Itamar Franco, o governo em formação se orientou por uma postura de centro-esquerda, comprometido em dar prioridade ao “social”, como rezava a Constituição de 1988. Além de identificar-se com a ética, como sublinhava ainda como vice-presidente, o governo Itamar responderia, assim, a duas das demandas que moveram as forças políticas contra Collor. Com vantagens políticas para todos. Em terceiro lugar, comprometendo-se a manter a liberalização econômica em andamento, ainda que de forma moderada, Itamar Franco evitou confrontar tanto a direita e o centro partidários quanto as elites empresariais e parte da classe média, que se inclinava naquela direção. Em suma, o impeachment tornou-se a solução institucional para a crise; não só porque excluiria Collor, mas também porque daria lugar, esperava-se, a um governo, presidido por Itamar Franco, que passaria a operar com base em uma ordem política legítima, aos olhos dos participantes usuais da esfera política.

A convergência das forças políticas e societárias em favor do impeachment de Fernando Collor resultou na autorização da Câmara dos Deputados — por 441 contra 38 votos, uma abstenção e 23 ausências —, no seu afastamento provisório da presidência, no seu julgamento pelo Senado Federal e na sua destituição definitiva do cargo, em dezembro de 1992. Com a posse de Itamar Franco na presidência da República, sacramentou-se o impeachment como solução de crise política de 1992.

[14] O ministério de Collor divulgou no dia 25 de agosto um “manifesto pela governabilidade”, em que se comprometia a manter as atividades de Estado até que a crise política se resolvesse, sem expressar qualquer solidariedade ao chefe de governo. O STF, contra as expectativas do Planalto, validou no dia 28 de agosto a Lei 1.079, de 1950, que regulava o impeachment e atribuiu ao presidente da Câmara dos Deputados a missão de adaptá-la ao caso, sem prejuízo do julgamento de recursos que surgissem. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) emitiu declaração, depois da aprovação do relatório da CPMI, de que confiava no Congresso para que solucionasse rapidamente a crise política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a crise política que levou ao impeachment de Collor tenha sido marcada por uma intensa mobilização multisetorial, em seu núcleo estiveram as disputas entre centros de poder e atores regulares do campo político-institucional. Entre a posse do presidente eleito em março de 1990 e a sua destituição em 1992 ocorreu uma reversão, descontínua, da hierarquia política, definida pelo presidente da República, entre os poderes de Estado e seus ocupantes, especialmente do Executivo e do Legislativo, passando este último de poder subalterno de início para dominante ao final. Essa reversão descontínua, liderada pelos partidos de centro e de esquerda, resultou de uma reação à forma unilateral de o presidente governar, manifestando-se e ganhando densidade política na medida em que algumas expectativas relativas ao exercício da democracia estiveram em jogo. O processo só chegou ao seu termo, porém, com uma grande mobilização de diversos atores e recursos externos à esfera político-institucional, que reforçaram decisivamente as ações da coalizão partidária de centro-esquerda contra o chefe de governo. Essa mobilização — dos partidos de centro-esquerda, dos meios de comunicação, de associações da “sociedade civil” e de milhões de manifestantes nas ruas — mudou a lógica das relações entre os atores da esfera política ampliada e deslocou o poder do presidente em favor do Congresso e do vice-presidente da República.

O foco da análise desenvolvida incidiu sobre a atividade dos atores e suas disputas na esfera político-institucional restrita, quando as conjunturas eram rotineiras, e na esfera política ampliada pela crise política, com a participação de atores e recursos provenientes de outros setores. A explicação não foi buscada em fatores diversos — isolados por comparação — presentes em situações politicamente instáveis que levaram a resultados similares — o impeachment ou a renúncia de presidentes ameaçados. Nem foi procurada em fatores específicos que podem ser associados somente a uma crise determinada, como a de Collor. Ela foi buscada na capacidade demonstrada pelos atores — sempre considerados em situação — de redefinir ou manter suas posições na esfera política — conquistando aliados, mobilizando recursos, minando o apoio dos adversários. Assim, foram focalizadas as sucessivas situações políticas em que atores lutaram para alterar a distribuição do poder político, a partir de posições diversas, com variados interesses e distinta capacidade de mobilizar recursos. Michel Dobry introduziu uma inovação importante nessa perspectiva analítica — presente de forma variada em alguns trabalhos de Marx e de Weber e alguns cientistas sociais posteriores — ao chamar a atenção para a especificidade das conjunturas críticas. Com efeito, o espaço ampliado de disputa, a multiplicação de atores e recursos e a exacer-

bação da incerteza enfrentada pelos atores configuram a situação nas conjunturas críticas, abrindo espaço para “soluções” diversas, alternativas que *ex post* parecem não terem existido, esvaziando-se as crises de sua especificidade e naturalizando-se a “solução” adotada.

O exame aqui esboçado do impeachment de Fernando Collor sugere que, a despeito das virtudes da inovação teórica introduzida por Dobry, a polarização entre conjunturas rotineiras e críticas nem sempre ocorre de forma clara. De um lado, as conjunturas rotineiras podem estar fundadas em “regras do jogo” eficazes, esperadas, mas não legitimadas pelos participantes do próprio jogo. É o que mostramos ter ocorrido no governo Collor até o final de 1991. Depois da crise política que levou à reforma ministerial de abril de 1992, as novas “regras do jogo” — mais próximas às expectativas dos partidos — não foram suficientes para que Collor conseguisse o assentimento da maioria parlamentar. As denúncias do irmão do presidente tornaram mais precária a hierarquia política definida a partir da reforma ministerial de abril de 1992; a oposição conseguiu algum apoio fora da esfera política e conquistou uma trincheira no Congresso, a CPMI, para atacar o presidente. Ainda não se vislumbrava a interrupção do mandato do presidente, mas a conjuntura dificilmente poderia ser caracterizada como “rotineira”. Com efeito, desde a crise de Estado do início dos anos 1980, havia certa precariedade no campo político — desde então experimentava-se uma redefinição das relações entre Estado e comunidade societária, incluindo-se aí a esfera econômica. Nesse sentido, a crise política que resultou no impeachment de Fernando Collor foi uma conjuntura crítica dentro de uma crise mais ampla que só seria superada anos depois do impeachment.

O que importa aqui, porém, é que o contraponto conjuntura rotineira/conjuntura crítica nem sempre tem correspondência no processo histórico-político examinado. Quando expus, no início deste artigo, a perspectiva de Michel Dobry, sublinhei que ele procura caracterizar crises políticas *de certa profundidade*. Nestas haveria mobilizações multissetoriais, esmaecimento das fronteiras setoriais e ampliação do espaço político. Mas como caracterizar aquelas crises que não parecem ter atingido aquela profundidade? Como identificar como crise, por exemplo, a de janeiro de 1992, referida em seção anterior? Seria o bastante haver um impasse nas forças políticas que tenha obrigado a uma redefinição de suas relações?¹⁵ Se, por outro lado, forem consideradas apenas as crises que ultrapassam o limiar mencionado por Dobry, não seria possível identificar variantes com características próprias? Afinal, revoluções, golpes de Estado, impeachments etc. são resultados muito diversos que sugerem diferenças importantes na profundidade — e nas características — das crises políticas que os produziram.

[15] Essa foi a opção adotada aqui, pois o interesse está na crise final do governo Collor. Mas poderíamos incluí-la no campo coberto pela noção de crise de “certa profundidade” de Dobry, caso considerássemos como setor político apenas as relações entre partidos, Congresso e Executivo, dele excluindo o Judiciário. Nesse caso, a crise de janeiro teria resultado da busca de recursos externos ao setor para serem usados na luta dentro dele. Com efeito, alguns partidos políticos recorreram ao STJ em favor dos aposentados e, com a decisão do tribunal, conseguiram fragilizar a posição do Executivo, a ponto de isso aparecer como oportunidade para os partidos conservadores conseguirem renegociar suas relações com o governo.

Recebido para publicação
em 5 de abril de 2016.

Aprovado para publicação
em 12 de maio de 2016.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

105, julho 2016
pp.183-203

As perguntas indicam que a perspectiva de análise aqui adotada abre um amplo espaço para avançar no conhecimento das crises políticas, seja pelo estudo de eventos históricos específicos, como aqui se fez, seja pelo trabalho comparativo que tome como matéria os *processos mesmos de crise política*, sua dinâmica, ao invés dos fatores causais que podem tê-los desencadeado.

BRASILIO SALLUM JR. é professor titular do Departamento de Sociologia da FFLCH/USP e autor de diversos livros, entre eles *Labirintos: dos generais à Nova República* e *O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Dobry, Michel. *Sociologia das crises políticas: a dinâmica das mobilizações multissetoriais*. Trad. de Dalila Pinheiro. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.
- Hochstetler, Kathryn. "The Fates of Presidents of Post-transition Latin America: From Democratic Breakdown to Impeachment to Presidential Breakdown". *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 1, pp. 125-141, 2011.
- Lamounier, Bolívar. "Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor". In: Lamounier, Bolívar (Org.). *De Geisel a Collor: O balanço da transição*. São Paulo: Ed. Sumaré, 1990.
- Limongi, Fernando. "O poder executivo na Constituição de 1988". In: Oliven, Ruben; Ridenti, Marcelo; Brandão, Gildo Marçal (Orgs.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Hucitec; Anpocs, 2008.
- Llanos, Mariana; Marsteintredet, Leiv (Orgs.). *Presidential Breakdowns in Latin America*. Nova York: Palgrave-Macmillan, 2010.
- O'Donnell, Guillermo. "Democracia delegativa?". In: *Novos Estudos Cebap*, n. 31, out. 1991.
- Pérez-Liñán, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Sallum Jr., Brásilio. *O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. São Paulo: Ed. 34, 2015.
- Sallum Jr., Brásilio; Casarões, Guilherme. "O impeachment de Fernando Collor: a literatura e o processo". *Lua Nova*, n. 82, pp. 259-288, 2011.
- Sewell Jr., William. *Logics of History: Social Theory and Social Transformation*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.