

Countinho, Marcelo. **Em caminhos opostos: uma análise comparativa das crises Brasileira e Peruana de 1992.** *Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe.* Programa Regional de Becas CLACSO. 2002

Disponível em la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2001/coutinho.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - biblioteca@clacso.edu.ar

Em Caminhos Opostos: Uma Análise Comparativa das Crises Brasileira e Peruana de 1992.

Marcelo Coutinho*

Este trabalho busca examinar em detalhes as similaridades e as diferenças das crises brasileira e peruana de 1992 e comparar seus efeitos políticos no curto e longo prazo. As crises sobre as quais recaem as análises deste estudo dizem respeito aos intensos conflitos Executivo-Legislativo observados durante os governos Fernando Collor e Alberto Fujimori no início da década de noventa. Enquanto no Brasil um processo de *impeachment* levou a renúncia do presidente no final de 1992, no Peru foi executado, em abril do mesmo ano, um autogolpe presidencial contra as instituições democráticas nacionais, que culminou com o fechamento temporário do Congresso e a reorganização do Judiciário.

A hipótese do trabalho é a de que, mantidos outros fatores constantes, a variação no grau de inclusividade política nas crises institucionais de 1992 no Brasil e no Peru foi responsável por tornar os regimes desses países mais ou menos estáveis desde então. Dito de outra forma, sustenta-se que os diferentes resultados políticos obtidos em contextos semelhantes estão relacionados ao comportamento dos atores estratégicos e aos acordos gerados durante as crises institucionais, a partir das quais os regimes iniciam e reforçam trajetórias mais ou menos estáveis. A hipótese sugere, desta maneira, que padrões mais inclusivos em crises desta natureza impulsionam um processo de estabilização política, ao passo que padrões menos inclusivos disparam um processo de enfraquecimento crescente das instituições democráticas que favorecem,

* Coordenador do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) do IUPERJ. Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: mcoutinho@iuperj.br. Site: observatorio.iuperj.br.

posteriormente, o surgimento de novas crises institucionais, e, por consequência, produzem mais instabilidade. Note-se que não se objetiva exatamente, neste artigo, explicar como instituições inclusivas são construídas, mas, antes, descrever a interação política em momentos de crise e reconhecer o impacto que ela tem sobre a estabilidade.

A interação política – mais ou menos inclusiva – em crises institucionais é, portanto, a variável independente da hipótese, e o grau de estabilidade política a variável dependente. Vale notar que o raciocínio não procura demonstrar simplesmente que as crises de 1992 afetaram a estabilidade política no Brasil e no Peru. O argumento exposto é de trajetórias dependentes (*path-dependence*), ou seja, defende que formas variadas de interação política de crises institucionais em um determinado período no tempo (To;1992), interações estas definidas dentro do próprio processo de crise, provocaram diferentes graus de estabilidade em períodos posteriores (Tn;1992-2004). Em última análise, o estudo busca explicar porque algumas democracias sul-americanas tornaram-se mais estáveis, alterando, deste modo, padrões políticos históricos na região de instabilidade, enquanto sistemas de outros países ainda passam, recorrentemente, por crises. O equilíbrio institucional presumido aqui, neste sentido, está próximo à idéia de presidencialismo de coalizão. A literatura brasileira é rica no diagnóstico de que sem coalizões majoritárias multipartidárias os governos encontram enormes obstáculos, abrindo flancos à irrupção de crises (ver Abranches, 1988; Amorim Neto, 1998; Santos, 2003; Figueiredo e Limongi, 1999).

A escolha de Brasil e Peru deve-se ao fato de estes países terem uma história pregressa, um legado cultural e outras características em comum, entre elas, a experiência recente de regime autoritário, uma mudança de regime negociada, um sistema político presidencialista proporcional que concede enormes poderes ao presidente, um processo intenso de pluralização partidária nos anos 90, uma mesma agenda de liberalização econômica, reformas estruturais, estabilização da moeda e um contexto de relativa ordem social a partir de 1993. Todas essas semelhanças verificadas entre Brasil e Peru tornam o estudo comparativo desses casos muito instigante, porque qualquer eventual diferença nas suas respectivas trajetórias políticas pós-crise de 1992 deve ser atribuída aos padrões de interação política originados na própria crise e reproduzidos no tempo.

A análise comparativa dos casos brasileiro e peruano permitirá compreender melhor os efeitos de padrões de interação política nas crises institucionais porque foi adotado um desenho de pesquisa de sistemas mais semelhantes (*most similar systems design*). Esta técnica é baseada na escolha de casos em que o maior número possível de fatores para o estudo é compartilhado, excluindo-se a variável independente escolhida. Isto permite que muitas variáveis sejam ignoradas sob o pressuposto de que são semelhantes, ou seja, mantêm-se constantes, possibilitando, no entanto, que o fenômeno investigado assuma valores diferentes. Assim é feito o controle comparativo no esforço de estabelecer relações causais entre as variáveis (Lijphart, 1971; Przeworski e Taune, 1970 e Sartori, 1994).

O argumento é apresentado em três partes, às quais seguem-se comentários finais. A primeira parte visa a destacar as semelhanças históricas, contextuais e institucionais entre Brasil e Peru. A segunda parte traz uma análise detalhada dos padrões de interação política e das crises institucionais ocorridas no ano de 1992. E, finalmente, a terceira parte examina os efeitos das crises institucionais para Brasil e Peru, associando especificamente a variação na estabilidade política ao grau de inclusividade das crises observadas nesses países. A idéia é tentar demonstrar, com isto, que não foram outros fatores senão os padrões de interação política verificados nas crises institucionais, e reproduzidos depois delas, que tornaram os regimes brasileiro e peruano mais ou menos estáveis. Vale ressaltar que as crises institucionais são examinadas aqui como momentos de grande indeterminação porque contingentes ao próprio processo político, estando, dessa maneira, abertos a mudanças em diferentes direções.

Contextos e antecedentes às crises institucionais de 1992

Para Brasil e Peru, o ano de 1992 foi um ano de grande inquietude política que refletiu trajetórias pregressas muito semelhantes. Tais semelhanças se deram tanto no campo político-institucional quanto no econômico. Estes países passaram por regimes autoritários, transições negociadas e fortes crises econômicas. Construíram instituições políticas parecidas sobre uma sociedade desigual composta por grandes contingentes de excluídos, que começavam a se organizar livremente já dentro de um mesmo cenário internacional marcado pela onda de democratização, pelo colapso do socialismo e,

conseqüentemente, pelo fim da Guerra Fria. O Quadro 1 sintetiza melhor estas e outras semelhanças entre Brasil e Peru.

Quadro 1
Diferenças e Semelhanças entre Brasil e Peru

Propriedades	Brasil	Peru
Região	Sul-americana	Sul-americana
Colonização	Ibérica/católica/de exploração	Ibérica/católica/de exploração
Independência	Século XIX (1822)	Século XIX (1821)
Modernização	Conservadora	Conservadora
Legados culturais	Patrimonialista, oligárquico, populista, clientelista, corporativista Baixa confiança nas instituições	Patrimonialista, oligárquico, populista, clientelista, corporativista Baixa confiança nas instituições
Economia	Não-desenvolvida Periférica/dependente Instável/vulnerabilidade externa Mais industrializada e diversificada Liberalização a partir de 1990 Estabilização da moeda (dec. 90)	Não-desenvolvida Periférica/dependente Instável/vulnerabilidade externa Menor e menos complexa Liberalização a partir de 1990 Estabilização da moeda (dec. 90)
Regimes autoritários (1945-1992)	21 anos 1964 – 1985	22 anos 1948 - 1956; 1962-1963; 1968 – 1980
Democracia (1945 - 1992)	26 anos 1945 - 1964; 1985 -1992	25 anos 1945 - 1948; 1956-1962; 1963- 1968; 1980-1992
Democratização	Década de 80 (1985) Transição por transação	Década de 80 (1980) Transição por transação
Instituições políticas	República presidencialista Representação proporcional Multipartidarismo Presidente com grandes poderes constitucionais Congresso bicameral	República presidencialista Representação proporcional Multipartidarismo Presidente com grandes poderes constitucionais Congresso bicameral até 1992

	Federalista Reeleição Presidencial (1996)	Sistema Unitário, mas fortemente regionalizado Reeleição Presidencial (1993)
Agenda Política (déc. 90)	Reformas estruturais	Reformas estruturais
Contexto social (1980-2002)	Paz social Urbanizado Exclusão e desigualdade social elevada	Paz social a partir de 1993 Urbanizado Exclusão e desigualdade social elevada
Contexto internacional (1990-2002)	Pós-Guerra Fria Promoção da democracia Globalização/Regionalismo	Pós-Guerra Fria Promoção da democracia Globalização/Regionalismo

As diferenças mais importantes entre Brasil e Peru dizem respeito, em primeiro lugar, ao grau de industrialização e de diversificação econômica e, em segundo lugar, ao contexto social até 1993. O Brasil é inegavelmente um país com maior desenvolvimento econômico do que o Peru, que, por sua vez, resolveu tardiamente o problema da adesão social ao regime político. No entanto, não obstante isto, as semelhanças sociais, econômicas e internacionais são muito grandes entre os dois países, traduzindo-se numa renda *per capita* inferior a três mil dólares, no controle da inflação, no baixo crescimento econômico médio, na relativa pacificação social pós-crise, na pobreza, na desigualdade e no cenário externo pós-Guerra Fria favorável à democracia. Estas semelhanças contextuais do final de século, combinadas à história pregressa e aos seus legados culturais tornam Brasil e Peru casos profundamente semelhantes. Embora não sejam desprezíveis os diferenciais de tamanho e complexidade de ambas as economias sul-americanas, estas diferenças jamais foram suficientes para oferecer distinções significativas para as histórias políticas republicanas de Brasil e Peru. Dito de outro modo mais apropriado, as variações no grau de desenvolvimento econômico não levaram a variações no grau de desenvolvimento político de ambos os países.

No campo político, Brasil e Peru enfrentaram uma transição para a democracia na mesma década, embora a transição brasileira (1985) tenha ocorrido apenas cinco anos depois da peruana (1980). Estas transições foram feitas de forma intensivamente negociada, o que significa dizer que foram caracterizadas pelo controle dos militares sobre o processo de abertura; uma mudança de regime gradual, lenta e segura, que contrastou com outros tipos de transição na América Latina verificadas na mesma época (Share e Mainwaring, 1988 e O'Donnell e Schmitter, 1988). Contudo, estas não foram

as primeiras tentativas de democratização no Brasil e no Peru. Ambos os países tiveram uma história republicana tumultuada e repleta de retrocessos autoritários. Os golpes misturaram-se, nesses países, a uma tendência de modernização conservadora, pois certamente a passagem em direção ao desenvolvimento tinha, para as elites, o preço de não ter que incluir a todos e abandonar definitivamente o *Ancien Régime*, que continuou por muito tempo autoritário e a beneficiar os setores oligárquicos e mais tradicionais da sociedade.

As instituições escolhidas ou reafirmadas com a transição e o seu desenvolvimento na década de 80 foram também muito semelhantes para Brasil e Peru. Manteve-se o regime presidencialista, os enormes poderes legislativos do Presidente (poder de veto, agenda e decreto presidencial), o Congresso era bicameral eleito proporcionalmente, tornando-se unicameral no Peru apenas após a crise de 1992, e havia, no início, pouca fragmentação partidária, sendo que partidos políticos de oposição ao regime autoritário tomaram posse dos primeiros governos pós-transição (AP e APRA, no Peru, e PMDB, no Brasil). A diferença institucional mais importante, e talvez a única que valha aqui mencionar, diz respeito à federação. O regime brasileiro é federalista, o peruano não. Contudo, a força do Estado, concentrada fortemente no Executivo, não se alterou substancialmente, dando, assim, continuidade a uma característica comum aos dois países, herdada de uma tradição política centralizadora.

Nos anos imediatamente antecedentes às crises de 1992, Brasil e Peru também mantiveram grandes semelhanças no campo político. As eleições presidenciais de 1990 – a primeira eleição direta no Brasil e a terceira no Peru pós-transição – foram marcadas não pela continuidade dos grandes partidos no poder, mas pelo seu virtual colapso. No Peru, o fracasso dos governos Belaúnde (AP) e García (APRA) foi seguido da deterioração do apoio dos seus partidos, enquanto no Brasil, a baixa popularidade do presidente Sarney (PMDB) também representou uma grande perda de cadeiras no Congresso e cargos executivos para o PMDB. Os dois países ainda compartilham, no período, a mesma tendência à fragmentação partidária, acompanhando a ascensão de presidentes minoritários. Tanto Fujimori quanto Collor vieram de partidos pequenos e conseguiram uma vitória apertada com apelos diretos aos eleitores, feitos em grande escala por intermédio dos meios de comunicação. Estes presidentes iniciaram uma

mesma agenda de reforma econômica em direção ao mercado e logo entraram em atrito com o Congresso.

Tabela 1
Número de Governadores, Senadores
e Deputados por Partidos no Brasil, em 1990

Partido	Governadores	Senadores	Deputados
PMDB	7 (25,9)	27 (33,3)	108 (21,5)
PFL	9 (33,3)	15 (18,5)	82 (16,3)
PSDB	1 (3,7)	10 (12,3)	38 (7,5)
PDT	3 (11,1)	5 (6,2)	46 (9,1)
PPR/PPB	1 (3,7)	3 (3,7)	44 (8,6)
PTB	2 (7,4)	8 (9,9)	37 (7,4)
PT	0 (0)	1 (1,2)	35 (7,0)
Outros partidos*	4 (14,8)	12 (14,8)	113 (22,6)
Total	27 (100)	81 (100)	503 (100)

Fonte: Coutinho (2001).

* Destes, 41 deputados e dois senadores eram do PRN.

Tabela 2
Número de Prefeitos, Senadores
e Deputados por Partido no Peru, em 1990

Partido	Prefeitos*	Senadores	Deputados
FREDEMO (AP, PPC e outros partidos menores)	30 (73,2)	20 (33,3)	62 (34,4)
APRA (PAP)	2 (4,8)	16 (26,7)	53 (29,4)
Cambio 90	0 (0)	14 (23,3)	33 (18,3)
IU	8 (19,5)	6 (10,0)	16 (8,9)
ASI	1 (2,5)	4 (6,7)	16 (9,0)
Total	41 (100)	80 (100)	180 (100)

Fonte: Georgetown University, Base de dados políticos das Américas, [http:// www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Peru/peru.html](http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Peru/peru.html) (visitado em 23 de abril de 2002)

* Prefeitos da região de Lima, a mais populosa do país. O Peru não é uma Federação e não existem dados confiáveis sobre as outras regiões do país.

Nas Tabelas 1 e 2, é possível analisar mais claramente os quadros partidários brasileiro e peruano, notabilizados pelo respectivo enfraquecimento do PMDB e do APRA. Observa-se que em ambos os países o partido do presidente não está entre os grandes partidos nas eleições, nem para os governos locais, tampouco para o Legislativo nacional. Tanto o governo brasileiro, cujo partido do presidente foi o PRN, quanto o governo peruano, eleito pela frente Cambio 90, são minoritários no Senado, na Câmara e na distribuição de autoridades políticas locais. O caráter minoritário e isolado desses

governos é tão flagrante que seus partidos sequer conseguiram eleger uma autoridade local mais importante, seja um governador no Brasil, seja um prefeito ou um representante regional no Peru, lembrando que este último não é federalista.

Tabela 3
Indicadores socioeconômicos comparados

Indicadores	Brasil	Peru
Média anual de crescimento do PIB <i>per capita</i> , 1980-1992 (%)	0,4	-2,8
Média anual de inflação, 1980-1992 (%)	370,2	311,7
Expectativa de vida, 1992	66	65
Analfabetismo adulto 1990 (%)	19	15
Índice de Gini 1995/1994	60,1	44,9

Fonte: World Bank, *World Development Report* 1994. *Infrastructure for Development*.

A análise dos indicadores socioeconômicos revela o quanto Brasil e Peru se assemelhavam também fora dos aspectos políticos e institucionais. Na Tabela 3, observam-se, em ambos os países, taxas anuais médias de inflação muito elevadas entre 1980 e 1992, assim como uma grande concentração de renda, embora no Brasil o Índice de Gini seja sensivelmente maior do que no Peru. A expectativa de vida nos dois países está entre 65 e 66 anos, e o analfabetismo adulto entre 15% a 20% da população no início da década de 90. Além disto, a média anual de crescimento do PIB *per capita* é muito baixa, chegando a ser negativa no Peru de 1980 a 1992. O crescimento médio da renda *per capita* brasileira chegou próximo a zero no mesmo período.

Tabela 4
Indicadores Socioeconômicos Comparados

Indicadores	Brasil				Peru			
	1989	1990	1991	1992	1989	1990	1991	1992
Renda <i>per capita</i> (US\$)*	2.750	2.588	2.574	2.521	980	933	953	950
Crescimento PIB*	3,6	-4,3	-0,5	-2,0	-11,0	- 5,1	2,0	-0,4
Inflação*	347,3	347,5	190,5	281,2	2.775,3	7.649,7	139,2	56,7
Desemprego**	3,35	4,28	4,83	5,62	7,9	8,3	5,9	9,4

Fonte: *Latin America Weekly Report* (WR-92-01; 02; 04; 50; 36) e:

*Banco Central do Brasil, <http://www4.bcb.gov.br/series/ApresentaDados.asp> com base no INPC do IBGE (visitado em 22 de abril 2002).

* Banco Central do Peru, <http://www.bcrp.gob.pe> (visitado em 22 de abril 2002).

** IPEA, <http://www.ipeadata.gov.br> (visitado em 22 de abril de 2002) e CEPAL, Panorama Social, 2000-2001.

A exemplo dos demais países não-desenvolvidos situados na periferia do capitalismo internacional, Brasil e Peru encontram grande dificuldade no campo econômico, que se reflete fortemente na sociedade. A Tabela 4 oferece alguns dos dados dessas dificuldades socioeconômicas nos anos anteriores às grandes crises institucionais de 1992. No período, a renda *per capita* destes países esteve abaixo de três mil dólares. Embora a renda *per capita* brasileira seja maior que a peruana, ambos os países reservam grandes contingentes de pobreza e miséria. Estando longe de alcançar os indicadores de desenvolvimento de outras regiões, Brasil e Peru incluem-se na categoria de países não-desenvolvidos. Por sua vez, não obstante o diferencial de tamanho do PIB brasileiro em relação ao peruano, nota-se que ambas as economias passam por recessão às vésperas das crises de 1992, e que as taxas de desemprego, neste ano, ultrapassam já os 5%. Assim, é possível sustentar que, na avaliação geral dos indicadores socioeconômicos, os dois países estavam muito próximos. Se, por um lado, a riqueza é maior e o desemprego menor no Brasil, por outro, a recessão econômica e a inflação são menores no Peru. Neste país, chegou a haver crescimento em 1991, e a inflação foi caindo contínua e progressivamente até atingir 56,7% ao ano, enquanto no mesmo período o Brasil tinha uma taxa inflacionária de 281,2%.

O impacto deste contexto econômico sobre as sociedades peruana e brasileira é muito forte. A opinião pública torna-se bastante descontente com as novas instituições democráticas, e as insatisfações crescentes com a falta de resolução dos problemas nacionais repercutem tanto no meio urbano quanto no rural. Nos dois países, observam-se movimentos urbanos de contestação e o fortalecimento de organizações de representação de interesses dentro das regras democráticas estabelecidas. Embora as forças sociais tenham se reerguido ao longo da transição democrática ocorrida na década de 80, a sua organização foi mais agregada no Peru do que no Brasil, ao menos no que diz respeito às elites empresariais. No Brasil, a falta de uma organização nacional dos empresários capaz de reunir em torno de si todas as demais associações, federações e sindicatos caracterizou um padrão mais fragmentado de corporativismo (cf. Boschi, 1995). Este padrão se intensificou nos anos 90 e seus efeitos sobre a estabilidade do país serão mais bem discutidos em outra ocasião. Neste momento, o importante é destacar que, a despeito desta diferença entre os países, a mobilização dos

empresários durante o processo de crise decorreu, tanto no Brasil quanto no Peru, da centralidade assumida pelas reformas econômicas em direção ao mercado.

Independente da forma da sua organização, as elites empresariais estiveram preocupadas ao longo de todo este período em superar o mal inflacionário e em promover mudanças no Estado e na economia em detrimento do antigo modelo desenvolvimentista, a partir de então visto como falido e anacrônico. Parece claro que as formas de corporativismo existentes repercutem na maneira pela qual os atores sociais interagem com as instituições políticas pluralistas. Neste sentido, é possível que o golpe no Peru encontrasse maiores obstáculos se a organização da classe empresarial estivesse pulverizada. No entanto, a ação coletiva dos empresários a favor das reformas e da estabilização macroeconômica, aí incluídos os conflitos e desacordos internos, ocorre mesmo no corporativismo brasileiro. A diferença foi que o apoio a essa agenda no Brasil não significava, como no Peru, o apoio ao Presidente da República. A centralidade das reformas e da política econômica conduziu o comportamento dos empresários, sobretudo o grande capital, no desenvolvimento da crise, não obstante sua estrutura organizacional ser fragmentada ou agregada. A incerteza quanto à estabilização econômica no momento anterior à definição da crise leva ao alinhamento dos atores estratégicos com o presidente no caso peruano e com a oposição no caso brasileiro. As razões deste posicionamento são bastante objetivas. O Peru com Fujimori já havia alcançado algum grau de estabilidade, mesmo que ainda incipiente, enquanto Collor aparecia como mais um elemento desestabilizador da economia.

Se há semelhanças no crescimento da organização social urbana e nos objetivos que norteiam o comportamento dos atores estratégicos, por outro lado, fora das cidades, os movimentos que surgem no Brasil e no Peru são bastante diferentes. No Brasil, destaca-se a luta do movimento dos sem terra (MST), uma organização que promove a reforma agrária e que, apesar de suas ações consideradas ilegais, tais como a invasão de propriedades rurais e de prédios públicos, sempre esteve longe de pretender ser, ou constituir de fato, uma ameaça às instituições democráticas nacionais, ao menos nessa época. Ao contrário do Brasil, o movimento que surge dos campos peruanos é extremamente belicoso e anti-regime. No Peru, duas grandes guerrilhas fortaleceram-se ao longo da década de 80 - Sendero Luminoso e Tupac Amaru (MRTA) - gerando um

contexto social altamente conflituoso e revolucionário, ao mesmo tempo que profundamente distinto do caso brasileiro.

As diferenças no contexto social que existem entre Brasil e Peru são importantes para entender os padrões de interação política e os resultados imediatos das crises institucionais de 1992, mas não são servem como explicação para as conseqüências mais duradouras, visto que, a partir de 1993, as guerrilhas no Peru praticamente desapareceram com a prisão ou morte dos líderes guerrilheiros e a desorganização/desmobilização do Sendero Luminoso e do Movimento Revolucionário Tupac Amaru, o que aproxima, até certa medida, o contexto social dos países estudados. Desta forma, não é possível atribuir eventuais diferenças de estabilidade política entre os dois países, hoje, à presença ou ausência de grupos significativos que ainda não tenham sido completamente inseridos no sistema democrático. A partir de 1993, a regra do “*the only game in town*” vale tanto para o Brasil quanto para o Peru, muito embora tenha persistido a resistência de pequenos grupos peruanos de oposição ao regime político em todo esse período. Os guerrilheiros do Sendero Luminoso, cujo líder, Abimael Guzman, está preso há mais de uma década, foram amplamente derrotados, mas ainda existem alguns bolsões de resistência na floresta amazônica e em Ayacucho, onde ocorrem ações atualmente esporádicas, tais como seqüestros de personalidades, mas sem o poder desestabilizador que teve no passado.

Não obstante suas especificidades e, sobretudo, excetuando-se as diferenças provocadas pela violência revolucionária no Peru, parecem virtualmente similares o contexto e os antecedentes das crises peruana e brasileira de 1992. As diferenças identificadas que inegavelmente ajudam a compreender o processo de crise não se constituem em variáveis explicativas plausíveis do que se observou depois. Mais uma vez, é preciso frisar que a diferença fundamental entre os contextos sociais que as guerrilhas peruanas representaram não pode explicar variações de estabilidade política medidas hoje, uma vez que tal diferença praticamente desaparece já em meados da década de 90. Não havendo continuidade das guerrilhas peruanas, ao menos como antes, parece impossível explicar por elas as diferenças atuais entre Brasil e Peru, bem como aquelas observadas desde 1993, no que diz respeito ao grau de estabilidade do regime. Algo ocorreu de diferente nas crises institucionais de 1992, relacionado, mas ao mesmo tempo independente do contexto social e produziu conseqüências tão duradouras quanto

também opostas, para os dois países, o que sugere que a causa para as mudanças políticas verificadas após esse período deva ser encontrada na própria crise, ou melhor, em algo que nela foi concebido e, a partir de então, reproduzido.

Crises de 1992 e padrões de interação política

O ano de 1992 foi marcante para as políticas brasileira e peruana em sentidos destoantes. Ambos os países passaram, nesse período, por conturbadas relações entre os poderes Executivo e Legislativo, cercadas de grande insatisfação social. Militares, empresários, sindicatos e outros setores da sociedade assistiam, já há algum tempo, o choque entre Presidente e Congresso e, aos poucos, foram se posicionando na arena do conflito e distribuindo seu apoio entre as duas instituições políticas mais importantes das democracias presidencialistas. No entanto, as coincidências param por aí. O que aconteceu a partir de então levou essas democracias a percorrerem caminhos diversos.

A despeito de o contexto e de os antecedentes das crises institucionais de 1992 no Brasil e no Peru serem muito semelhantes, tanto do ponto de vista econômico quanto do institucional e político, a interação dos atores envolvidos seguiu padrões inteiramente distintos, que não se devem, por sua vez, nem exclusiva nem determinadamente às diferenças verificadas na ordem social. Por interação política compreende-se o modo como presidente, Congresso, partidos políticos, militares e setores da sociedade estabelecem posições e se relacionam dentro de um contexto político específico.

No Brasil, a interação política durante a crise de 1992 foi predominantemente marcada pela “composição” ou “inclusão”. Em um primeiro momento, esta composição serviu para o afastamento do presidente, acusado de corrupção, embora este ainda contasse com apoio político significativo. Em um segundo momento, a composição de forças destinou-se à construção do novo governo, contando com amplo apoio de diferentes setores políticos e sociais do país, incluindo aqueles que, até então, forneciam apoio ao presidente impedido.

No Peru, a interação política durante a crise de 1992 foi oposta à brasileira na mesma época. A crise peruana levou ao autogolpe do presidente, com o fechamento do Congresso e a suspensão da Suprema Corte. Nesta crise, em vez de composição ou

inclusão de forças, houve acirramento do conflito e divisão do país em ao menos duas partes, pelas quais competiam presidente e Congresso. Assim, a interação política da crise peruana foi predominantemente marcada pela “rivalidade” ou “não-inclusão”, o que impediu uma conciliação entre as forças políticas mesmo depois do desfecho da crise.

Em termos bastante objetivos, nota-se que o elemento fundamental que distingue os dois padrões de interação política é a consecução ou não de um pacto político nacional. Com isto se quer definir uma ampla coordenação política que inclua, ao máximo possível, diferentes partidos e setores sociais do país capazes de não apenas acabar com a crise institucional por meio das regras estipuladas pelo regime, como também fornecer base sólida de sustentação e apoio político, se não ao governo, certamente às instituições democráticas do país.

O pacto político nacional é, portanto, o que diferencia o desenvolvimento e o desfecho da crise de 1992 no Brasil da crise peruana no mesmo ano. Como será visto mais à frente, a consecução ou não do pacto político desempenha um papel importante no destino da democracia de cada um destes países, pois os padrões de interação dos atores em 1992 marcarão a história por meio das suas consequências mais duradouras, estando elas concernentes diretamente à estabilidade política.

Para fins analíticos mais precisos, os padrões de interação política podem ser definidos em termos formais. Um padrão de composição ou de política inclusiva (π_i) define-se, aqui, formalmente, como uma coalizão de governo pós-crise representado por ‘y’ significativamente maior que a coalizão governamental anterior à crise representado por ‘x’ (π_i , se $y > x$). Por sua vez, um padrão de rivalidade ou de política não inclusiva (π_{ni}) define-se como coalizões de governo pós-crise iguais ou menores que a coalizão anterior (π_{ni} , se $y \leq x$). Assim, um padrão de política será tanto mais inclusivo quanto maior for o apoio acrescido ao governo dentro das regras estabelecidas. Este apoio adicional obtido ao longo da crise, ou imediatamente após a ela (ou a uma nova eleição) é, portanto, a medida da inclusividade política adotada pela pesquisa.

Vale notar que padrões de composição ou inclusão requerem coalizões políticas maiores que a vencedora, seja de eleições ou de uma crise institucional, porque elas trazem

consigo a idéia de pactos políticos nacionais. Caso contrário, o padrão seria de rivalidade, uma vez que a ausência de pactos nacionais significa que a coalizão perdedora não teve sequer parte dos seus membros incluídos no desfecho da crise institucional ou na formação de um novo governo. Nestes casos, a coalizão final será a mesma ou menor que a coalizão vencedora, o que ocorre em prejuízo de uma reconciliação nacional porque exclui completamente a parte derrotada na crise institucional ou nas eleições.

A definição formal dos padrões pode parecer um tanto quanto abstrata. No entanto, o exame qualitativo das crises institucionais no Brasil e no Peru demonstra como é possível aplicar este modelo formal para a compreensão precisa dos padrões de interação política. O estudo comparativo das crises de 1992 esclarece as principais características e diferenças dos padrões de composição (inclusão) e rivalidade (não inclusão). No primeiro, os partidos e os setores sociais que apóiam o Congresso são majoritários em relação àqueles que apóiam o Presidente. No entanto, a coalizão final que leva ao afastamento do Presidente Collor e à construção do novo governo é maior que a coalizão inicial de oposição. Ou seja, no conflito Executivo-Legislativo, a interação política no caso brasileiro foi baseada na negociação e na expansão da coalizão vencedora com a inclusão do maior número possível de atores políticos e forças sociais na composição do novo governo. Durante esse processo ocorre muita disputa e competição por apoio político, mas independente de qual seja a coalizão vencedora, ela conta com a aquiescência, ou apoio de fato, da maior parte dos membros da coalizão perdedora, se é que existem realmente perdedores, neste caso.

Em contraposição, o padrão de rivalidade verificado na interação dos atores durante a crise peruana de 1992 marcou o rompimento definitivo entre as forças que apoiavam o Presidente e o Congresso, a ponto de ruptura institucional. Neste caso, a coalizão vencedora, que incluía a forte participação dos militares – por conta da guerra anti-subversiva e das manobras de Montesinos –, empresários e tecnocratas – em razão da centralidade econômica – objetivou, e conseguiu, no curto prazo, não apenas vencer o embate com os setores e partidos mais tradicionais do país, como também eliminar estes atores do cenário político peruano. A lógica deste padrão no Peru foi, portanto, o de soma zero, ou o do vencedor leva tudo (*the winner takes all*), em vez do jogo de soma positiva observado no caso brasileiro. Os atores de cada um dos lados em interação de

rivalidade não pactuam e buscam alcançar ou manter o poder sem qualquer participação dos seus adversários. Deste modo, enquanto a composição vislumbra reconstruir e estabilizar as relações políticas do país por meio da união de forças e difusão do poder, a rivalidade divide a sociedade e concentra o poder político. Apesar de se encontrar também na rivalidade acordos e alianças, estas são sempre mais restritas e se dão em prejuízo generalizado do seu oponente. A rivalidade não é, portanto, inclusiva.

Vale notar que os padrões de interação dos atores políticos podem ser definidos com base na dimensão das alianças e coalizões governamentais. Assim, padrões inclusivos e participativos são caracterizados por amplas negociações entre atores estratégicos e pela formação de coalizões majoritárias multipartidárias, enquanto padrões excludentes são, obviamente, de natureza política centralizadora. No entanto, nota-se que a composição/divisão política extrapola os limites dos partidos, das elites e das instituições políticas, ocorrendo também entre os mais diferentes setores da sociedade. Estas e outras nuances dos padrões de interação política em crises institucionais serão examinadas a seguir, com o estudo minucioso das crises de 1992.

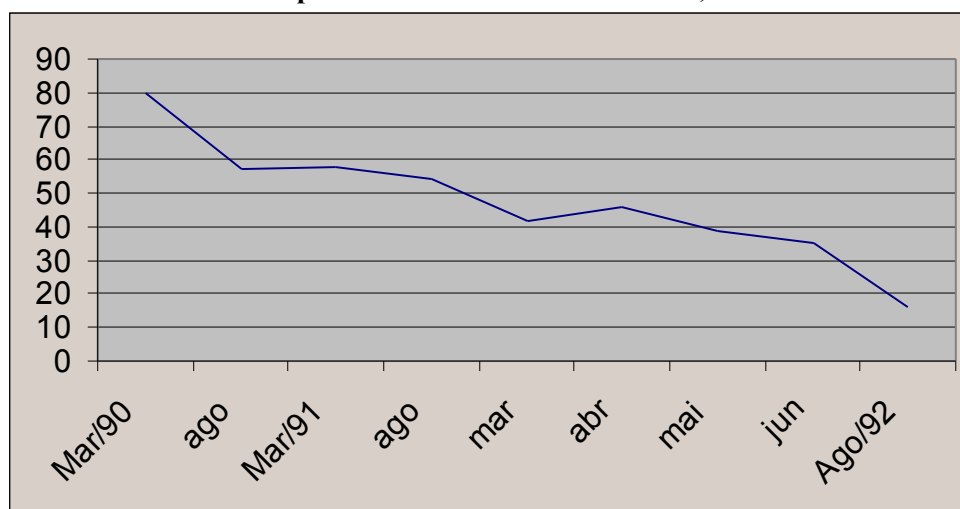
O caso brasileiro

A crise institucional brasileira ocorreu durante um governo minoritário que desde o seu início se confrontou abertamente com maiorias de oposição no Congresso. Eleito por pequena margem de diferença em 1989, o Presidente Fernando Collor inaugura seu mandato em 1990 decretando um plano de combate à inflação, cuja forma desavisada de apresentação à sociedade e fragoroso insucesso posterior acaba com o resto de apoio social aos planos do governo. As relações entre Executivo e Legislativo tornam-se, então, ainda mais conflituosas e caminham para uma situação de impasse já a partir do final do ano de 1991, após o fracasso da segunda tentativa de estabilização econômica¹.

¹ Em 1991, a crise política se agrava. Com os fracassos econômicos do governo coroados em maio com a substituição da ministra da Economia Zélia Cardoso de Melo pelo então embaixador em Washington, Marcílio Marques Moreira, as greves se espalham por todo o país numa sequência desestabilizadora. Entre elas, destacam-se as greves dos trabalhadores do porto de Santos, dos petroleiros, das montadoras e dos metalúrgicos. Houve até mesmo uma tentativa fracassada de greve geral liderada pelas centrais sindicais. Além dos trabalhadores, dos sindicatos e da Igreja, cresce também a insatisfação no meio empresarial. Há, ainda, no período, um choque importante entre o governo federal e os estados. A falta de coordenação do Presidente leva os governadores a agirem de forma contrária ao que se propunha o pacote inflacionário do ministério da economia (cf. *Latin America Data Base*, LADB, 25/01/91; 07/02/91; 14/02/91; 19/02/91; 26/02/91; 05/03/91; 19/03/91; 26/03/91; 11/04/91; 16/04/91; 09/05/91; 28/05/91).

A agenda política dos primeiros anos da década de 90 era estritamente econômica e reformista. O governo pretendia, com urgência naquele momento, diminuir a inflação e promover reformas liberalizantes em direção ao mercado. Para isto, deveria contar com o apoio incondicional do Congresso Nacional. Contudo, as reformas não vieram do modo desejado pelo governo e, tampouco, por parte de setores sociais que o apoiavam. A oposição de partidos de centro (PMDB e PSDB) e de esquerda (PT, PDT e outros), e, posteriormente, até mesmo de partidos membros do bloco governista (PFL e PTB, entre outros), foram os principais obstáculos à aprovação legislativa das reformas na velocidade e com o conteúdo pretendido pela equipe econômica do governo. Por sua vez, a inflação continuava alta, enquanto os organismos internacionais, particularmente o FMI, aumentavam seu descrédito na capacidade do governo de efetivamente cumprir seus acordos externos e promover as mudanças requeridas na economia do país. Diante desse quadro crítico, a popularidade presidencial cai mês a mês, alcançando um patamar baixíssimo em meados de 1992 (ver Gráfico 1).

Gráfico 1
Índices de Popularidade do Presidente Collor, 1990-1992*



Fonte: Souza (2000).

* Soma das avaliações boas e regulares do presidente.

Após vários confrontos com o Congresso e com setores organizados da sociedade, o governo entra o ano de 1992 promovendo uma reforma ministerial que visava a reorganizar e expandir sua base parlamentar de apoio². Os estopins para a virada no

² Esforçando-se para reduzir o seu isolamento do Congresso, em janeiro o presidente anuncia a substituição do Ministro do Trabalho, Antônio Rogério Magri, e do Ministro para Ação Social, Margarida Procópio, cuja responsabilidade, entre outras, recai os fundos de pensão. Em lugar destes, assumem os deputados Reinhold Stefanis e Ricardo Fiúza, ambos do Partido da Frente Liberal (PFL) que, apesar de

comportamento do Executivo em relação ao Legislativo foram as controvérsias em torno do aumento aos pensionistas³, a necessidade do cumprimento das metas fiscais estabelecidas com o Fundo Monetário Internacional, e as acusações de corrupção e tráfico de influência em parte do gabinete⁴. Vale notar que o cenário econômico nesse período permanecia nada animador. Após uma ligeira melhora em dezembro de 1991, os indicadores sociais e econômicos voltaram a apresentar aumento da pobreza e da inflação⁵.

De fevereiro a abril de 1992 o contexto político e econômico não se alterou substancialmente. Estes foram os meses antecedentes à grande crise, já rodeados das mais diversas acusações de corrupção. O Congresso consolidou sua oposição ao governo simbolizada em todo o mês de janeiro pelo problema das pensões, enquanto o Procurador Geral da República aumenta sua independência em relação ao Executivo. Cresce o número de liminares contra atos do governo e o presidente persiste na sua tentativa de reconciliação política, abandonando seu estilo prepotente anterior⁶. A necessidade de mudar sua imagem leva o presidente a tentar atrair com cargos no governo o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), que até então tinha sido um

apoiar o presidente, também votaram contra o governo nos projetos das pensões. Além disto, o senador Jorge Borhausen (PFL) é nomeado para o mais novo cargo criado no gabinete da Secretaria da Presidência, com a missão de reconstruir as relações com o Congresso. Esta tarefa cabia, até então, ao ministro da Justiça, Jarbas Passarinho. Nesse mesmo período, também foram afastados o Ministro da Saúde, Alcení Guerra, e o Ministro da Integração, Carlos Chiarelli. O Ministério da Integração foi extinto e o Ministério da Saúde foi interinamente assumido pelo Ministro da Educação, José Goldemberg, que acumulou as duas pastas ministeriais (cf. *Keesings Record of World Events*, KRWE, vol 38, janeiro, 1992; e, LADB, 12/02/1992).

³ O Judiciário ordenou o pagamento de um aumento de 147% aos pensionistas, o que praticamente inviabilizava as negociações de crédito no momento em curso com o FMI. Tentando solucionar o problema, o governo enviou um projeto para o Congresso para, em sessão extraordinária, votar um aumento muito menor do que aquele exigido pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Dos dezenove partidos do Congresso, dezessete votaram contra o governo, entre eles os principais partidos da base governista, PRN e PFL. Uma das dificuldades adicionais para a aprovação do projeto do Executivo foi a proximidade das eleições municipais que aconteceriam em outubro do mesmo ano (cf. *Latin America Weekly Report*, LAWR, 30/01/92).

⁴ Já no final de 1991, o Presidente Collor dava sinais de mudança no seu comportamento. Na mensagem de final de ano, o presidente invocava a necessidade de um grande entendimento nacional para a formação de uma agenda de consenso, referindo-se ao controle da inflação, limpeza dos gastos públicos, reestruturação do Estado e modernização da economia. (cf. LAWR, 9/01/92).

⁵ No final de 1991 a economia brasileira apresentou, de fato, alguns sinais de recuperação com uma pequena queda na inflação e aumento do investimento externo. Contudo, as incertezas na economia se mantêm muito grandes e o cenário volta a piorar logo em janeiro de 1992 (cf. LAWE, 16 e 23/01/1992).

⁶ Com a renúncia, em março de 1992, de Cláudio Humberto, porta-voz da Presidência, é desmanchado definitivamente um dos grupos mais próximos do Presidente no início do seu governo. O grupo chamado de gangue de Peking era composto pelo Senador Renan Calheiros, o empresário Paulo Cezar Farias, o porta-voz Cláudio Humberto e o embaixador Marcos Coimbra (cf. LAWR, 26/3/92).

dos principais partidos de oposição⁷. Além disto, o presidente inicia um novo programa econômico buscando a estabilização dos preços sem o choque e a heterodoxia dos anteriores, encaminhando ao Congresso projetos de reforma fiscal. O governo fracassa nos dois lados. Não consegue o apoio para a aprovação das reformas, e muito menos uma aliança política com o PSDB⁸.

O mês de maio abre com o conhecimento público de um grave descontentamento dos militares. Na verdade, esse descontentamento já existia há algumas semanas e só tornou-se mais evidente com as declarações veementes de agradecimento do presidente à compreensão dos militares pelos cortes nos salários e no orçamento. O governo temia que a insatisfação militar, combinada com o desemprego e o fracasso dos planos econômicos, levasse a uma revolta nos quartéis. Embora os militares dessem sinais de que usariam apenas os meios e os canais formais de contestação às decisões do governo, havia a ameaça de que o ambiente de intranquilidade fugisse ao controle, tendo em vista a instabilidade regional no período.⁹ Contudo, o fato marcante e decisivo de maio fica mesmo por conta das acusações lançadas por Pedro Collor, irmão do presidente. Pedro Collor acusa Paulo Cezar Farias, coordenador administrativo e financeiro da campanha de Fernando Collor nas eleições de 1989, de envolver-se em tráfico de influência e outras atividades ilegais com a conivência do presidente¹⁰.

Não obstante a tentativa de obstrução do governo, no dia 1º de junho o Congresso Nacional constituiu uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com a responsabilidade de apurar a veracidade das acusações contra Farias e a participação de

⁷ Hélio Jaguaribe, membro do PSDB, já havia aceito ser nomeado como ministro da Ciência e Tecnologia, mas o fez apenas com bases pessoais, sem representar o partido (cf. LAWR, 16/04/92).

⁸ A maioria dos ministros do governo continua sendo de partidos aliados desde o início. O Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido Democrático Social (PSD) têm, cada um, três Ministérios, enquanto o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Liberal (PL) têm um Ministério cada (cf. LADB, 23/4/92).

⁹ Houve, em fevereiro de 1992, uma tentativa frustrada de golpe na Venezuela, e em abril do mesmo ano militares peruanos apoiaram o autogolpe do Presidente Fujimori. Este cenário externo tornou mais grave a repercussão doméstica do encaminhamento das discussões em torno dos cortes lideradas pelo deputado e capitão da reserva Jair Bolsonaro. O deputado José Genoíno, do Partido dos Trabalhadores (PT), chegou a alertar para o risco de um incidente mais grave provocado por Bolsonaro (cf. LADB, 7/05/92). Além disto, é importante salientar, também, que durante o mês de maio houve eleições no Clube Militar, que confrontavam duas correntes. A primeira corrente, que buscava a reeleição, era liderada pelo General Nilton Cerqueira, que propunha um papel mais atuante dos militares nas direções da política brasileira. Em contraste, a segunda corrente, liderada pelo General César Montagna, defendia a manutenção do Clube Militar dentro do sistema e da hierarquia de poder do país (cf. LADB, 14/05/92).

¹⁰ Entre outras coisas, Farias foi acusado de receber milhões de dólares de companhias que ganharam contratos com o governo (cf. LADB, 30/06/92).

membros do governo. Por apenas poucos dias, o presidente é beneficiado com a coincidência do Encontro Internacional Eco 92 para discussão sobre meio ambiente, no Rio de Janeiro. A importância do evento e a presença maciça de autoridades de outros países, aí incluídos os Estados Unidos, desviaram a atenção da opinião pública e da imprensa nacional, obscurecendo, assim, temporariamente os trabalhos já em curso na CPI. Contudo, as atenções logo se voltam para o Congresso, com o testemunho de um ex-diretor de uma grande empresa pública nacional. Com este depoimento, faz-se a ligação definitiva que faltava entre Farias e a Presidência da República¹¹. É neste momento que os militares, de forma crucial para o andamento do processo de investigação contra o presidente, se posicionam a favor das instituições democráticas e da lei, afastando qualquer possibilidade de iniciar uma ação contrária à Constituição.¹² Surgem, concomitantemente, as primeiras declarações mais contundentes de apoio a um eventual processo de impedimento presidencial, oriundas da oposição no Congresso, de governadores e de outras personalidades nacionais.¹³

Julho e agosto são os meses decisivos na definição dos apoios e da oposição ao governo. Neste período são travadas batalhadas dentro e fora da CPI. Fora dela, o governo tenta construir uma base de apoio maior para sua própria sustentação política. Em meio a pressões por renúncia, o presidente reúne o resto de suporte que ainda lhe resta. Saem em sua defesa os governadores Leonel Brizola (PDT), do Rio de Janeiro,

¹¹ Luís Octávio da Motta Veiga, antigo diretor da Petrobrás, confirma publicamente, em junho de 1992, que recebeu ligações telefônicas de Farias e do embaixador Marcos Coimbra, secretário do governo e cunhado do Presidente Collor, pressionando-o a dar um grande empréstimo, considerado prejudicial aos interesses da empresa (cf. LAWR, 02/07/92). Outros depoimentos na Comissão reforçam as ligações entre o governo e as atividades ilegais de Farias. Em seu testemunho à CPI, Renan Calheiros chega a pedir que o presidente renunciasse diante das provas de crime de responsabilidade (cf. LADB, 30/06/92). Posteriormente, são chamados: Pedro Collor, irmão do presidente; membros do governo como, por exemplo, o Secretário Geral da Presidência, Marcos Coimbra; Luís Farias (irmão de Paulo Cezar Farias); Cláudio Vieira, antigo secretário do presidente; Ana Acirole, secretária particular do presidente; Sandra Fernanda de Oliveira (que desvendou para o Congresso a Operação Uruguai) e até mesmo Eriberto Freire, o motorista particular de Collor. Esta sequência de depoimentos, na maioria das vezes suscitados por descobertas feitas pela mídia, foram consolidando as acusações iniciais feitas contra o presidente e Paulo César Farias.

¹² Numa consulta aos militares, o senador Ulysses Guimarães sai seguro de que eles não interfeririam (cf. LAWE, 25/6/92). Contudo, os militares se vêem forçados, a cada dia, a ter que reafirmar seu compromisso com a Constituição. O General Gilberto Sierra, porta-voz das Forças Armadas, chega a dizer que a situação política e social em 1992 é completamente diferente da de 1964, quando houve um golpe militar no país, o que demonstra o grau de preocupação com a manutenção da democracia à época (cf. LAWR, 16/07/92). De olho nos militares, a Câmara dos Deputados aprova no dia 21 de julho um projeto que garante às Forças Armadas uma das suas mais insistentes demandas: a paridade salarial com os poderes Legislativo e Judiciário (cf. 06/08/92).

¹³ Os governadores do Paraná, de Santa Catarina e de São Paulo são os primeiros a dar declarações favoráveis à total legalidade no processo, mesmo que ele chegue até o impedimento do presidente (cf. LAWR, 02/07/92).

Antônio Carlos Magalhães (PFL), da Bahia, e Alceu Collares (PDT)¹⁴, do Rio Grande do Sul, exatamente os únicos governadores dos grandes estados a ainda apoiarem o governo neste instante. Por sua vez, dentro da Comissão, os aliados do governo se mobilizam dia-a-dia para impedir o avanço das investigações no Congresso, buscando esvaziar a CPI¹⁵. Devido às incertezas quanto à força da oposição no Congresso, a opinião pública ainda permanecia, em sua maioria, descrente de que a CPI chegasse, de fato, a um resultado concreto. No entanto, a população ganha as ruas, a pressão social organizada aumenta, a imprensa acompanha atenciosa e os militares não só garantem uma eventual sucessão presidencial, como agora começam a apoiá-la¹⁶.

O Presidente Collor ainda insiste na impossibilidade de renunciar ao governo. Ele chega de forma desastrosa e malsucedida a conclamar a população a se vestir de verde e amarelo, cores da bandeira nacional, e, desta forma, se insurgir contra a tentativa de derrubá-lo. A despeito das reações do presidente e da dificuldade inicial da oposição em formar uma maioria, o relatório da CPI, apresentado no dia 24 de agosto, sugere seu *impeachment*¹⁷, e, dois dias depois, a Comissão aprova o relatório por dezesseis votos a cinco. Este é o momento do início da debandada governista¹⁸. O governador Brizola retira seu apoio ao presidente poucos dias antes do relatório final, e a base parlamentar

¹⁴ Collares retira seu apoio ao governo ainda no mês de agosto. Até então, manteve-se do lado do presidente (cf. LADB, 04/08/92).

¹⁵ O governo tenta desbloquear fundos e utilizar o orçamento federal para obter apoio de governadores e líderes influentes dentro do Congresso (cf. LAWR, 13/08/92). As manobras da base governista e do próprio presidente da Comissão em benefício do governo, e as pressões externas feitas, por exemplo, pela CNBB - que por intermédio do Arcebispo Paulo Evaristo Arns alertou que a Igreja não aceitaria qualquer tipo de impunidade - demonstram que havia um forte dissenso na CPI e que a aprovação do relatório contra o presidente sempre foi uma tarefa muito difícil, a qual requereu grande esforço da oposição (cf. LADB, 21/07/92 e 04/08/92).

¹⁶ O general aposentado Euclides Figueiredo, considerado um dos militares mais influentes no Brasil, manifestou publicamente seu desejo de que Collor renunciasse por estar totalmente desacreditado (cf. LADB, 07/07/1992). Os fortes indícios de corrupção, a necessidade imperativa de manter a política econômica fora da crise política e a enorme mobilização social a favor do afastamento do presidente reforçaram essa opinião militar.

¹⁷ O relatório final da CPI, lido em sessão extraordinária e difundido nacionalmente ao vivo pela televisão, acusou o Presidente Collor de conduta incompatível com a dignidade, honra e decoro do posto de chefe de Estado. O relatório acusou o presidente de mentir a respeito das suas relações com Farias e também de corrupção passiva, por constituir um governo dominado pelo tráfico de influência (cf. LADB, 25/08/92).

¹⁸ Ao mesmo tempo, este é o período das cisões dentro do próprio governo. É particularmente marcante o conflito entre o presidente e seu ministro da Economia, Márcio Marques Moreira, que, apoiado por grande parte da elite econômica do país e pelos ministros militares, resistia às pressões da Presidência, do Senador Antônio Carlos Magalhães e de outros ministros do PFL (Ricardo Fiúza, Eraldo Tinoco e Ângelo Calmon de Sá) para flexibilizar a austeridade da política econômica com o objetivo de arregimentar apoio no Congresso (cf. LAWR, 20/08/92).

governista (PTB, PFL, PDS e PL) se divide já nos últimos dias de agosto¹⁹. Diante da insistência do presidente em permanecer no cargo e das manifestações de indignação social, setores militares temem a radicalização do processo político, apesar de reafirmarem seu compromisso com uma eventual sucessão constitucional.²⁰

No mês de setembro, a crise brasileira encontra-se no seu auge e, ao mesmo tempo, às vésperas da sua solução final. Pouco a pouco a oposição no Congresso conseguia fazer avançar o processo de impedimento presidencial, apesar da enorme resistência e das inúmeras tentativas de obstrução apresentadas pelo governo²¹. A essa altura, a Câmara dos Deputados já havia constituído uma comissão especial responsável por examinar o relatório aprovado na CPI, aprovar ou não a sua petição de *impeachment* e encaminhá-la para votação em plenário, quando todos os deputados, e posteriormente os senadores, finalmente decidiriam os rumos da política nacional. O processo de *impeachment*, nesse momento, era uma realidade da qual o presidente não podia mais escapar. A oposição era, agora, maior do que quando surgiram as primeiras acusações²². Ela cresceu com a

¹⁹ O apoio ao presidente nesse instante se reduz a uma minoria no Congresso (ainda menor do que a identificada no início do governo) e se limita aos governadores da Bahia, Alagoas, Acre e Amapá. Mantinham-se ainda em silêncio os governadores do Maranhão, Piauí, Roraima, Sergipe e Mato Grosso do Sul (cf. LADB, 08/09/92). Enquanto isso, vários ministros renunciavam, entre eles: José Goldemberg, da Educação, Adib Jatene, da Saúde, Celso Lafer, do Exterior, Sérgio Rouanet, da Cultura, Hélio Jaguaribe, da Ciência e Tecnologia. Posteriormente, outros também renunciarão como, por exemplo, o senador do PFL Jorge Bornhausen, da Secretaria da Presidência, e o principal conselheiro do presidente naquele momento (cf. LADB, 15/09/92). Apenas os ministros militares e o da Economia mantiveram seu pacto, feito com Bornhausen, de continuar no governo até a sucessão.

²⁰ Vale lembrar que Legislativo e Judiciário (STF) juntaram suas forças nesse processo para levar adiante a apuração das acusações que recaíam sobre o presidente. Após encontro com o Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), o presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro, disse que membros de ambas as instituições (Legislativo e Judiciário) estavam trabalhando para a resolução da crise o mais rápido possível (cf. LADB, 22/09/92).

²¹ Inicialmente, o governo tentou adiar a votação de setembro para depois das eleições municipais, em outubro. Com isto, pretendia ganhar tempo e reverter o quadro a seu favor. Além disso, o governo também tentou fazer com que a votação fosse secreta, o que talvez propiciasse a não aprovação do *impeachment*. No entanto, ambas as tentativas do governo foram frustradas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Rompendo com sua tradição, o STF deliberou e votou ao vivo, diante da TV e das rádios, contra o voto secreto na Câmara dos Deputados, o que foi decisivo para o resultado do processo. Esta e outras participações do Judiciário, como, por exemplo, no estabelecimento de prazos, foram fundamentais para o processo ter prosseguimento e chegar ao seu resultado final (cf. LADB, 29/09/92). Havia, até o início do processo de *impeachment*, dúvidas quanto a legalidade desse mecanismo que, durante o governo Sarney, foi rejeitado pelo mesmo Supremo Tribunal. Com Collor, diferentemente do que ocorreu com a fraca tentativa de impedir o presidente Sarney, o STF considerou que a lei do *impeachment* de 1950 (Lei 1.079) não tinha sido revogada pela Constituição de 1988 e que, portanto, poderia agora ser aplicada. Isto mostra, mais uma vez, a importância do Judiciário para o afastamento do presidente Collor. Sem as decisões cruciais do Judiciário brasileiro, o *impeachment* dificilmente teria êxito e o processo político possivelmente tomasse caminhos ilegais.

²² O acompanhamento da opinião parlamentar mostra o crescimento do apoio ao impedimento do presidente. Segundo pesquisas feitas pelo jornal *Folha de S. Paulo*, no dia 27 de agosto 300 deputados estavam a favor do *impeachment* e 166 estavam indecisos; no dia 29, as opiniões favoráveis subiram para 333, enquanto 136 deputados mantinham-se indecisos; no dia 6 de setembro já eram 355 deputados

adesão de parlamentares e de líderes partidários que compuseram um dia a própria base de sustentação do governo. Já haviam sido iniciadas as negociações para a sucessão presidencial com a devida justaposição de novas forças no poder.

A composição de forças políticas e sociais em todo o país, contrárias à permanência do Presidente Collor, tornou-se tão grande e incontestável que levou à sua suspensão, no dia 29 de setembro de 1992, após a votação no Plenário da Câmara, momento histórico em que 441 deputados em um universo de 503 parlamentares se posicionaram aberta e publicamente a favor do *impeachment*²³. Porém, a suspensão do presidente foi, até o último momento, uma conquista difícil e cautelosamente negociada pelas forças de oposição, que no final já representavam a esmagadora maioria da sociedade e dos partidos políticos²⁴. A ampla cobertura da imprensa, o crescimento magnífico da mobilização popular e das manifestações nas ruas, que marcariam para sempre a história republicana brasileira²⁵, juntamente com o trabalho minucioso da oposição no Congresso no sentido de construir uma maioria sólida para a destituição do presidente e para a formação de um novo governo, constituíram as bases fundamentais para o estabelecimento de um pacto nacional em favor da democracia²⁶. Tal pacto incluiu os

favoráveis e 132 indecisos, o que ultrapassava o mínimo de 336 votos necessários para aprovar o *impeachment*; no dia 14 do mesmo mês sobe ainda mais o número de deputados favoráveis para 362, restando apenas 107 indecisos. Outros jornais chegaram a números muito próximos (cf. LADB, 01/09/92; 08/09/92; 15/09/92; 22/09/92 e 29/09/92).

²³ Eram necessários 336 votos para o *impeachment*. A votação anterior ao dia 24 na comissão especial havia indicado que não seria nada fácil chegar a esse resultado. Na Comissão encarregada de avaliar o requerimento de *impeachment*, 32 deputados votaram a favor, 1 votou contra, 1 se absteve e 15 membros simplesmente não compareceram. Contudo, no mesmo período, às vésperas da votação, segundo o Instituto Gallup, 74% dos brasileiros queriam o afastamento do Presidente Collor (LADB, 29/09/92).

²⁴ Uma mobilização política que começou apenas com a oposição tomou dimensões amplas multipartidárias. Todos os partidos, com exceção do PRN, partido do presidente, reuniram-se na véspera do *impeachment* com o objetivo de preparar o país para uma era pós-Collor. As negociações se deram entre membros da esquerda e da direita, entre políticos e atores sociais. O maior líder da esquerda, Luis Inácio Lula da Silva, chegou a manter encontros com empresários e até mesmo com comandantes militares das diferentes regiões do país, com o intuito de assegurar a normalidade legal e democrática do processo (cf. LAWR, 01/10/92).

²⁵ Neste episódio, em meio a tantas demonstrações cívicas nacionais, consagrou-se a enorme mobilização dos estudantes, conhecida historicamente como “movimento dos cara-pintadas”.

²⁶ Os militares ainda temiam uma radicalização do processo político. O ministro da Aeronáutica, Brigadeiro Sócrates Monteiro, disse que segmentos da sociedade estavam tentando efetivamente linchar o presidente antes da conclusão das investigações. Para o Brigadeiro, isto não seria tolerado pelo militares, tendo em vista que a Presidência é uma instituição nacional que deveria ser respeitada dentro dos limites da Constituição (cf. LADB, 25/08/92). O papel dos militares nesse período é fundamental para a normalidade constitucional. Entrevistas publicadas no livro *Militares e Política na Nova República*, demonstram o quanto a situação era delicada e efetivamente constituía uma grave crise institucional, a qual mereceu atenção redobrada dos militares. Não houve ameaça real de golpe, mas os militares acompanharam atentamente o desenrolar do processo político, mantendo contatos e conversas permanentes com políticos, empresários e com o próprio presidente. Foi assim que mantiveram a ordem nos quartéis. Vale destacar o relato de uma visita confidencial feita pelo deputado Ulysses Guimarães

mais amplos e diferentes setores políticos e da sociedade, o que tornou inviável o retorno do presidente Collor ao poder. Após três meses afastado, melancolicamente renuncia no último dia do ano, apenas poucas horas antes de o Congresso destituí-lo definitivamente e, com isso, caçar seus direitos políticos²⁷.

O caso peruano

A crise institucional peruana de 1992 foi fundamentalmente resultado do choque entre o presidente de um partido minoritário e o Congresso de maioria opositora, a despeito de esta confrontação não ocorrer desde o início do governo. Uma agenda de reformas econômicas, combinada a uma grave desordem social provocada pelas guerrilhas, induziu o país a uma polarização partidária e, conseqüentemente, a uma escalada do conflito político que pôs em jogo as instituições democráticas peruanas²⁸. O personagem central desta história foi Alberto Fujimori²⁹, novo presidente eleito em 1990, ao redor do qual toda a trama política acontece e divide o país ao meio em forças políticas tradicionais de oposição de um lado, e, em franca contraposição a estas, poderosas frentes aliadas ao governo.

O primeiro ano do governo Alberto Fujimori é marcado pela formação de uma maioria parlamentar fluida e temporária. Embora o presidente tenha feito, inicialmente, uma série de alianças *ad hoc* com o APRA, o maior partido peruano, e apesar de os partidos da FREDEMO (AP, PPC e ML) terem apoiado as reformas econômicas do governo em direção ao mercado, somente membros do partido do presidente (Cambio 90)

(PMDB) à casa do Almirante e ministro Flores, e também a reunião dos militares com o presidente às vésperas do *impeachment*. Nessas ocasiões, tanto Ulysses quanto o presidente manifestaram, no mínimo, uma intenção de saber qual era, afinal, a posição e o comportamento dos militares. A questão era saber o que fariam se houvesse o *impeachment*, e também se não houvesse. A resposta dos militares para ambos foi uma adesão completa ao regime democrático (ver Castro e D'Araújo, 2001).

²⁷ Collor renunciou na tentativa de escapar das penas do *impeachment*, entre elas, a de não poder se candidatar a qualquer cargo público eletivo durante oito anos.

²⁸ Existiu a tese bastante razoável de que a crise institucional peruana teria sido planejada desde o início do governo Fujimori com a ajuda de militares. Assim, caberia como pretexto o discurso anti-subversivo, enquanto se escondiam as verdadeiras intenções de perpetuação no poder sem restrições institucionais, particularmente do Congresso, dos partidos e das demais forças políticas tradicionais do país.

²⁹ Para alguns, Wladimiro Montesinos, à frente do Serviço de Inteligência Nacional, foi a principal eminência parda do governo Fujimori, em torno do qual se instalou um regime arbitrário, centralizado e corrompido. Embora houvesse uma espécie de triunvirato no poder - Montesinos, Fujimori e Hermoza - com o presidente aparentemente no comando, na verdade, Montesinos era o mais forte dos três porque controlava toda a espionagem, parte decisiva das Forças Armadas, dos poderes Judiciário e fiscal, dos meios de comunicação, do Congresso e do gabinete ministerial. Ademais, tinha enorme influência sobre o próprio Fujimori, a quem manipulou inúmeras vezes (Rospigliosi, 2000).

compuseram de fato o círculo do governo (Schmidt, 1998)³⁰. Assim, com alianças estratégicas e pontuais, o presidente conseguiu obter do Congresso poderes extraordinários para aplicar medidas de ajuste econômico³¹. Nesse período, o governo consegue baixar a inflação sem os choques anunciados durante a campanha, o que faz subir a popularidade de Fujimori, bem como seu reconhecimento internacional.

Com a inflação controlada, a popularidade em alta e os poderes extraordinários recebidos do Legislativo em caráter de emergência, o presidente Fujimori inicia uma segunda etapa em seu governo, abandonando a estratégia de alianças funcionais predominantes até o momento. Distancia-se, deste modo, ainda mais dos partidos tradicionais do país, e constrói definitivamente um gabinete composto de tecnocratas, empresários e pessoas de sua confiança³². Paralelamente, Fujimori também se livra de opositores nos meios militar e diplomático³³. Dá início, ainda, a uma radicalização na ofensiva contra as guerrilhas de esquerda Sendero Luminoso e Movimento Revolucionário Tupac Amaru (MRTA), aumentando assustadoramente os poderes do Serviço de Inteligência Nacional (SIN) e das Forças Armadas, agora comandadas por militares mais novos e favoráveis ao estilo de governo estabelecido por Fujimori³⁴.

O Congresso não demora muito a reagir³⁵. Embora a oposição tenha perdido algum tempo dividida entre aqueles que não discordavam da política econômica e aqueles que

³⁰ Inicialmente, políticos importantes de esquerda mantiveram cargos no governo, embora os ministérios da área econômica estivessem sob o controle de simpatizantes da direita (Schmidt, 1998). Entre os novos membros do governo encontravam-se pessoas ligadas a partidos mais à direita, alinhados à FREDEMO, e também mais à esquerda (Esquerda Socialista) do espectro político (Mireles, 1996).

³¹ Em maio de 1991, o Congresso aprovou a Lei 25.327, delegando ao Executivo uma autoridade de decreto por 150 dias sobre questões referentes à pacificação nacional, criação de trabalho e promoção de investimentos privados. O APRA apoiou a lei em troca do apoio de Fujimori ao ex-presidente aprista Alan García, acusado de corrupção. Contudo, o governo utilizou este poder extraordinário para implementar também suas reformas econômicas (Schmidt, 1998).

³² Nos meses de janeiro e fevereiro de 1991, sete ministros são substituídos. Logo após as renúncias inesperadas do Primeiro Ministro, Carlos Torres, e do Ministro de Relações Exteriores, Torres Lara, em outubro de 1991, Fujimori instala definitivamente o terceiro gabinete do seu governo em novembro do mesmo ano. Com isso, nenhum dos ministros originais permanece no cargo (cf. LADB, 13/11/91).

³³ Via decreto, durante este período, o governo dispensa (aposenta) dezenas de altos oficiais das Forças Armadas, da Polícia e do serviço diplomático peruano (Mireles, 1996).

³⁴ Vale notar que este é exatamente o período em que o conflito externo das fronteiras entre Peru e Equador se agrava, o que faz aumentar as tensões militares domésticas nos dois países (cf. LADB, 13/11/91).

³⁵ Vale notar que o Congresso peruano era presidido, no período, por Alan García, que após o descumprimento do acordo feito entre o seu partido (APRA) e o Presidente da República sobre as acusações de corrupção no governo passado, recusou-se a incorporar as propostas econômicas e de segurança de Fujimori no orçamento de 1992, foi contra uma série de medidas de combate ao terrorismo consideradas exorbitantes e obstruiu o quanto pode os projetos de reformas estruturais do governo.

se opunham completamente ao governo, ela se une agora em torno da defesa dos direitos civis³⁶ e da governabilidade democrática do país³⁷. Já no fim de 1991, assustada com a nova política do governo de distanciamento dos partidos políticos, e preocupada com as ações executivas draconianas com relação à guerrilha, a oposição inicia um forte movimento de contenção da ofensiva presidencial, aumentando a fiscalização sobre o Executivo e até mesmo revendo, parcialmente, decisões econômicas já tomadas pelo governo por decreto³⁸. Os partidos mais fortes e tradicionais do país buscaram, desse modo, recuperar posições no equilíbrio de poderes e reverter um quadro político que já caminhava em direção a uma crise institucional. Em resposta ao movimento da oposição, Fujimori intensifica suas críticas ao Congresso, aos políticos e até mesmo ao Judiciário, deflagrando definitiva e irremediavelmente o conflito.

Os primeiros meses de 1992 marcam o agravamento do conflito Executivo-Legislativo e o descontrole do processo de crise institucional. De dezembro de 1991 a fevereiro de 1992 o Congresso derrubou inúmeros vetos do presidente, entre eles os relativos ao orçamento de 1992³⁹, e desaprovou 16 dos 117 decretos presidenciais emitidos até novembro de 1991. Além disto, alterou mais 14 e suspendeu a decisão sobre outros 9 decretos até abril⁴⁰. Entre as leis aprovadas nesse período, uma das principais é a que aumenta o controle parlamentar sobre os atos normativos do Presidente da República

³⁶ As preocupações com o abuso de poder e a violação dos direitos humanos são repercutidas internacionalmente. No dia 21 de novembro, a Anistia Internacional publica um relatório responsabilizando as Forças Armadas peruanas pelo desaparecimento de 250 pessoas desde 1990 (cf. LADB, 12/11/91).

³⁷ Em novembro de 1991, o APRA e outros partidos de esquerda prepararam projetos de conversão dos decretos de política econômica do governo, projetos estes que não contaram com o apoio dos partidos da FREDEMO e muito menos com o partido do presidente, C90. Embora Fujimori encontrasse, inicialmente, apoio parlamentar majoritário para seu programa econômico, a oposição no Congresso, incluindo APRA e FREDEMO, unifica-se em meados de dezembro, mês em que são aprovados projetos que derrubam ou modificam alguns dos mais importantes decretos controversos do governo relacionados tanto à política econômica quanto a questões de contra-insurgência (Schmidt, 1998).

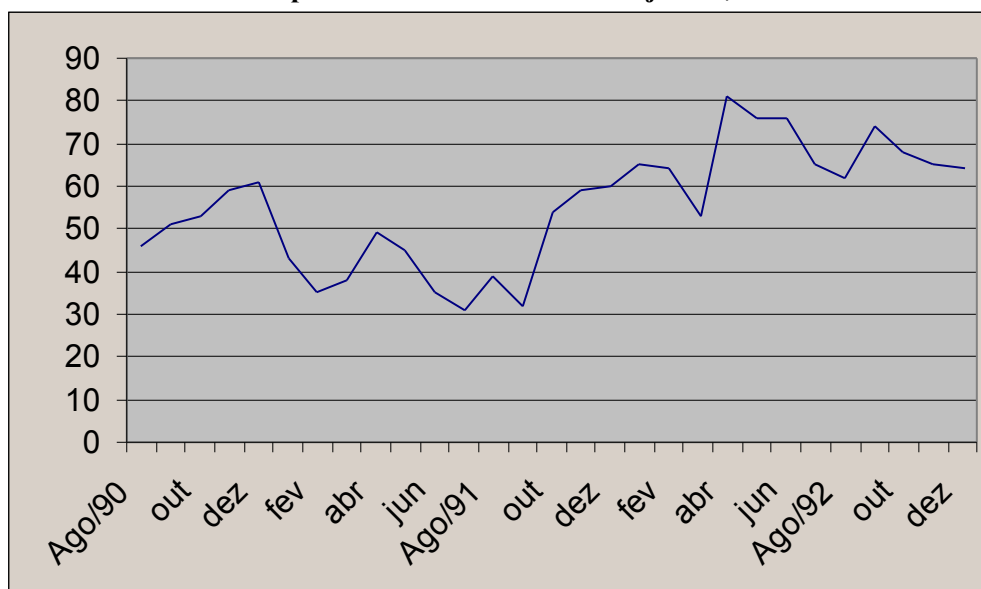
³⁸ Após reiteradas denúncias de violação dos direitos humanos por parte da polícia e dos militares durante a luta anti-subversiva, aumenta a fiscalização parlamentar, judiciária e de setores da sociedade sobre as ações do Executivo. Ao mesmo tempo, a oposição no Congresso revê decisões já tomadas por decretos pelo governo e se mobiliza para limitar os poderes do presidente regulamentando sua autoridade extraordinária concedida anteriormente.

³⁹ No dia 7 de janeiro de 1992, o Congresso peruano aprovou o orçamento nacional para aquele ano, indo de encontro aos interesses do Executivo, que já havia rejeitado o projeto legislativo original, alegando implicações para a economia em prejuízo do controle inflacionário (cf. KRWE, vol. 38, janeiro de 1992). Vale ainda notar que o governo esperava, até então, que as pressões do FMI modificassem a opinião parlamentar sobre o orçamento anual, apesar da insatisfação crescente com a política econômica por parte de empresários, sobretudo exportadores, banqueiros e grandes industriais (cf. LAWR, 20/02/92).

⁴⁰ O número total de decretos presidenciais de emergência emitidos em novembro de 1991 foi de 126, a maior parte destinada ao combate ao terrorismo, dos quais 117 foram aprovados, rejeitados ou modificados pelo Congresso em sessão extraordinária, restando outros nove a serem apreciados em sessão ordinária a partir de abril (ver Mireles, 1996 e Schmidt, 1998).

(Lei 25.397). O projeto, que faz aumentar o *accountability* horizontal do sistema político peruano ao regular os poderes extraordinários do presidente, foi aprovado com o apoio de todos os partidos, à exceção da aliança Cambio 90 (Schmidt, 1998).⁴¹

Gráfico 2
Índices de Popularidade do Presidente Fujimori, 1990-1992*



Fonte: Apoyo, Informe de Opinión (2000).

* Índice de aprovação do presidente

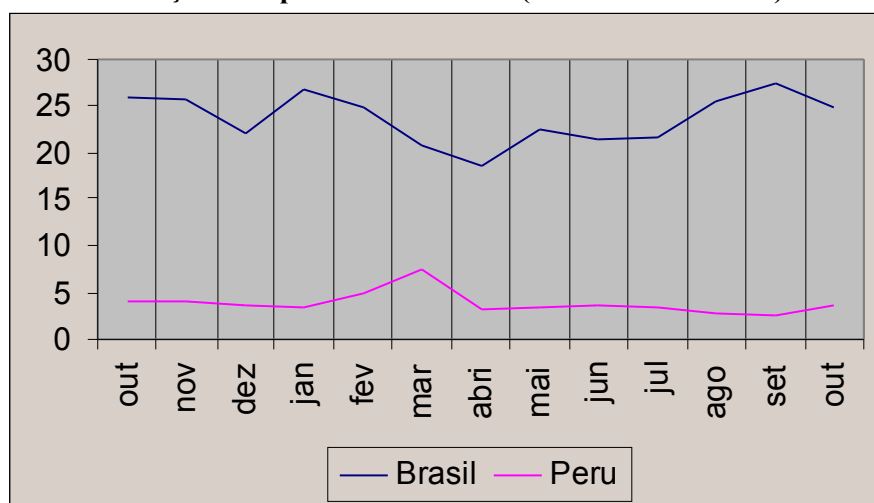
Em março, a situação política do país parece mesmo irreversível. As posições do governo e da oposição são claras e estão menos sujeitas à mudança. Sem a efetiva abertura para um processo de negociação sobre as bases do governo e suas políticas econômicas e de contra-insurgência, as possibilidades de uma reconciliação entre Fujimori e a oposição decrescem bastante⁴². Os ataques mútuos entre Executivo e Legislativo, feitos publicamente, se sucedem, enquanto a popularidade do presidente cai significativamente após uma recuperação gradativa iniciada no segundo semestre de 1991, e a inflação sobe de 4,7 em fevereiro para 7,4 em março de 1992, rompendo,

⁴¹ Todo este período também é marcado pelo crescimento da violência e das mortes provocadas pelo embate entre as forças policiais/militares e as guerrilhas. Foram inúmeros os confrontos abertos, os massacres e as acusações de abuso policial e militar (cf. LADB, 12/02/92 e 11/03/92).

⁴² Schmidt (1998) relata uma tentativa de reaproximação entre governo e alguns partidos de oposição no Congresso. Segundo o autor, enquanto Fujimori atacava abertamente o Congresso, um dos seus principais ministros, Alfonso de los Heros, negociava rapidamente nos bastidores com os partidos da ex-FREDEMO durante o recesso parlamentar, em março de 1992. Em meados deste mês, haveria um suposto acordo entre os dois lados sobre os decretos emergenciais de contra-insurgência e sobre a reestruturação do mandato dos juizes da Suprema Corte peruana com o intuito de minar o controle do partido aprista (APRA) sobre o Judiciário. De qualquer forma, não obstante a tentativa ou não dessa aliança, o fato é que ela nunca chegou a se concretizar devido à evolução do processo político, em abril.

assim, com um período relativamente longo de estabilidade nas taxas inflacionárias (ver Tabelas 3 e 4), o que agrava ainda mais a tensão política vivida pelo país. A crise chega, finalmente, a seu ápice com as acusações da então esposa de Fujimori, Susana Higuchi, de irregularidades dentro do governo na distribuição de roupas doadas pelo Japão para o povo pobre peruano⁴³. Tais acusações levaram à formação, no Congresso, de uma comissão especial de inquérito, que, diante do conflito Executivo-Legislativo já existente, iniciaria inevitavelmente uma profunda investigação parlamentar sobre todo o governo.

Gráfico 3
Inflação Comparada no Período (out/1991 a out/1992)



Fonte: *Latin America Weekly Report*, WRs (1992)

Temendo que a comissão especial pudesse criar maiores problemas para o seu governo, para além daqueles que já enfrentava, Fujimori decide dar um golpe decisivo com o apoio dos militares que ele mesmo se preocupou em cooptar meses antes. No dia 5 de abril de 1992, fazendo lembrar os piores momentos da história política latino-americana, o presidente vai à Televisão e rádio em cadeia nacional, às onze horas da noite, anunciar o fechamento do Congresso e a reorganização do Judiciário⁴⁴. A

⁴³ No dia 24 de março de 1992, Susana Higuchi acusou sua cunhada, Clorinda, e a irmã do presidente, Rosa, esposa do embaixador peruano em Tóquio e um dos homens fortes do governo mais próximos de Fujimori, de se apossarem irregularmente de parte das roupas doadas e depois vendê-las em bazares, distribuindo para os pobres apenas os vestuários que restassem (cf. LAWR, 9/04/92).

⁴⁴ Agindo como comandante em chefe das Forças Armadas, Fujimori dissolve o Congresso e declara estado de emergência em todo o território peruano, alegando serem as medidas temporárias e motivadas por planos de eliminar a corrupção, a ineficiência e a burocracia excessiva. Após o pronunciamento de Alberto Fujimori, os comandantes das três Forças Armadas - Exército, Marinha e Aeronáutica - comunicam juntos seu total e irrestrito apoio ao presidente da República (cf. LADB, 08/04/92).

exemplo das velhas ditaduras, e em direção oposta à onda de democratização em todo o mundo, as instituições democráticas são flagrantemente violadas sem qualquer pudor. Para alguns, este era um projeto em gestação desde o início do governo Fujimori, cuja estratégia foi, primeiro, conquistar o apoio popular e internacional, estabilizar a economia e expandir os poderes legislativos do presidente com a ajuda um tanto quanto ingênua de parte significativa da oposição, para depois se distanciar do Congresso, corroer a imagem das instituições democráticas e jogar os militares e a maior parte da opinião pública nacional contra os políticos e os partidos mais antigos e tradicionais do país com o pretexto adicional de uma guerra anti-subversiva⁴⁵.

Os dias seguintes demonstram o quanto o autogolpe foi eficiente, apesar da reação dos partidos políticos, aí incluídos até mesmo o partido do presidente, Cambio 90, e de alguns setores da sociedade, particularmente a imprensa e as confederações sindicais⁴⁶. Os militares puseram em prática, imediatamente, as ordens do presidente, ocupando ruas, prédios públicos, sindicatos, rádios, jornais e estações de televisão. As escolas foram temporariamente fechadas, os direitos civis estavam suprimidos e a censura tomou rapidamente conta do país. Não houve tempo, nem qualquer possibilidade de reação mais efetiva por parte da oposição, que agora contava apenas com a pressão internacional para reverter o quadro de ruptura das regras democráticas instalado no Peru⁴⁷. O autogolpe gerou uma grande inquietação no mundo inteiro, já se desacostumando com retrocessos autoritários desta natureza. No entanto, as manifestações contrárias à suspensão das instituições democráticas foram insuficientes para demover Fujimori de sua decisão⁴⁸. O país entrava deliberadamente para o rol dos

⁴⁵ No final de 1991, Fujimori já havia ameaçado usar seus poderes constitucionais para dissolver o Congresso e convocar novas eleições, caso o parlamento censurasse três dos seus ministros. Nessa ocasião, o Congresso recuou, mas continuou a negar ao presidente poderes para governar virtualmente por decretos de emergência (cf. LAWR, 16/04/92).

⁴⁶ Nas primeiras 24 horas após o golpe, líderes de todos os partidos condenaram o golpe e apelaram à comunidade internacional para que não legitimasse o governo golpista. Até mesmo Carlos García, segundo vice-presidente do C90, expressou surpresa e indignação com a atitude do presidente. Ao mesmo tempo, líderes da Confederação dos Trabalhadores Peruanos (CTP) e da Confederação Geral dos Trabalhadores Peruanos (CGTP), numerosas organizações internacionais, em especial a Organização dos Estados Americanos (OEA), e governos estrangeiros também condenaram o golpe de Estado. Os primeiros governos a se pronunciar foram: Estados Unidos, Chile, França, Paraguai, Espanha, Venezuela, Brasil, Equador, Colômbia, Panamá, Costa Rica, Nicarágua, Guatemala e Bolívia.

⁴⁷ Resultados de pesquisas de opinião pública divulgados no dia 12 de abril mostram uma redução na possibilidade de os partidos políticos arregimentarem forças populares para reverter a situação. O apoio ao presidente subiu de 54,2%, antes do golpe, para 80,5% depois do golpe (cf. LADB, 22/04/92).

⁴⁸ Em reunião, o OEA decidiu condenar o golpe, mas não impor sanções contra o Peru, temendo que essa atitude tivesse consequências negativas para a economia do país. Mais precisamente, os membros a OEA temiam uma fuga dos investidores estrangeiros, a volta da inflação e o fim do processo de reformas estruturais já iniciadas por Fujimori (cf. LAWR, 23/04/92). Foi um momento desperdiçado para reforçar a

regimes autoritários no instante em que o governo aniquilou a oposição e os setores organizados da sociedade, criando restrições à participação política e à liberdade civil⁴⁹. O desfecho da crise institucional peruana foi uma ação despótica, sem diálogo e qualquer acordo.

Análise formal

Formalmente, os padrões de interação política das crises brasileira e peruana de 1992 apresentam graus de inclusividade variada. O modelo inclusivo predominante na crise institucional brasileira apresentou uma coalizão governamental pós-crise (y_1) maior que a coalizão anterior do governo (x_1). Já o modelo nada inclusivo verificado na crise peruana definiu-se pela ruptura institucional que tornou, na melhor das hipóteses, a coalizão de governo pós-golpe (y_2) igual à coalizão anterior (x_2). Assim, enquanto o modelo brasileiro foi 'pi', dado que $y_1 > x_1$, o modelo peruano foi 'pni', uma vez que $y_2 \leq x_2$. Isto significa que o apoio adicional ao *impeachment* do Presidente Collor e ao novo governo que o substituiu caracterizou uma medida de grande inclusividade política, ao passo que o autogolpe de Fujimori foi uma medida que diminuiu dramaticamente o grau de inclusividade. É preciso, agora, entender em detalhes o jogo do conflito que levou a esses resultados, um jogo, é importante destacar, que se deu em um contexto internacional de promoção da democracia.

O modelo formal sugerido pelo trabalho é um jogo de dois atores (*chicken game*) de informação completa que contempla, além das preferências e estratégias dos atores, a distribuição de apoios e as probabilidades de possíveis resultados. Nesse jogo existem dois atores principais: o presidente (P) e o Congresso (C). Cada um destes atores pode cooperar (c) ou não cooperar (nc) com o outro. Cooperar, para o presidente, é reconhecer e aceitar as decisões do Legislativo, sejam elas quais forem, e, para o Congresso, significa não prosseguir pressionando ou investigando irregularidades no governo. Das estratégias de cooperação ou não dos atores, deduz-se quatro resultados possíveis no jogo: 1) reconciliação (R ou 1,1), quando ambos atores cooperam, chegando a um acordo que põe fim à crise; 2) desmobilização legislativa (R1 ou 2,1),

imagem internacional de compromisso, promoção e defesa dos princípios democráticos e liberais.

⁴⁹ Fujimori chamou, mais tarde, a oposição para um diálogo nacional. Considerado apenas retórico, não foi aceito pelos partidos políticos, que insistiram em não legitimar o governo golpista (cf. LADB, 22/04/92).

quando somente o Congresso coopera; 3) impedimento presidencial (R2 ou -2,2), quando somente o presidente coopera; 4) e, finalmente, ruptura institucional (R3 ou -3, -3), situação em que nenhum dos dois atores coopera, provocando um quadro de incerteza quanto aos resultados finais, incerteza esta que se dá do ponto de vista econômico e político. Vale lembrar que, *ex ante*, não é possível que os atores antevejam todas as consequências de uma ruptura para a economia e para o regime político. De acordo com os custos e benefícios estimados para cada um desses resultados, os atores divergem obviamente quanto às suas preferências.

O presidente prefere a desmobilização legislativa à reconciliação com o Congresso, e esta ao seu impedimento, preferindo, por último, romper com as instituições não apenas devido aos valores e princípios democráticos já disseminados, mas também pela imprevisibilidade dos efeitos que uma ruptura completa geraria (P: $R1 > R > R2 > R3$)⁵⁰. O Congresso, por sua vez, tem uma ordem de preferências diferente, porque há interesses em conflito com o presidente. A oposição no Legislativo prefere o impedimento presidencial à reconciliação, o acordo à sua própria desmobilização, e esta à ruptura institucional (C: $R2 > R > R1 > R3$). Diante de tais preferências quanto aos resultados da crise, observa-se que a ruptura é o pior resultado possível para os dois atores e não há, a princípio, uma estratégia dominante. Além do mais, o jogo tem dois equilíbrios (R1 e R2), não havendo ainda uma forma prévia de seleção entre eles, o que é bem típico de um *Chicken Game*.

Num jogo assim, o resultado é instável, mas pode se tornar menos problemático quando se identifica a correlação de forças nele existente. Desse modo passa a ser possível até mesmo analisar aspectos ausentes em um *Chicken Game* puro. Pensando nisso, a análise das crises institucionais apresenta, ainda, a formalização de um quadro político específico (*game board*) que considera a correlação de forças entre os atores, isto é, a distribuição dos apoios de atores unitários e coletivos ao presidente (P) e ao Congresso (C). Os atores apontados pela pesquisa foram cinco: Presidente, Congresso, Judiciário, Militares e Sociedade⁵¹. Quando considerados unitários, estes atores posicionam-se de forma monolítica (0 para ausência de apoio e 1 para apoio majoritário) a favor de

⁵⁰ Embora a preferência pela ruptura seja a última, há fortes indícios para supor que, ao contrário, no caso peruano, ela estaria nos planos iniciais de membros do governo. Com isto, as preferências se alterariam, passando a opção pelo impedimento para último lugar. A consequência disto para o modelo formal é que a tendência já observada de uma ação não cooperativa por parte do presidente se acentuaria significativamente.

apenas um poder em separado, e quando são coletivos, assumem valores de 0 a 10, podendo, assim, um mesmo ator distribuir variavelmente seu apoio⁵². O percentual total dos apoios somados define as probabilidades estratégicas para cada um dos atores principais de cooperar e não cooperar. Finalmente, o resultado dominante - isto é, o resultado que deverá ocorrer, dadas as estratégias dominantes dos atores - é aquele cuja probabilidade é igual ou superior a 50%. Isto, como se verifica, serve como uma qualificação importante para a definição do conceito de resultado dominante, usualmente restrito às preferências, não contemplando, assim, também à correlação de forças entre os atores. Ademais, as estratégias dominantes, que não existem em um *Chicken game*, foram encontradas apenas graças ao uso do *game board*, seguindo uma lógica de apoios.

⁵¹ Os governadores desempenharam um papel importante no caso brasileiro, mas não foram incluídos na análise porque, desta forma, permitia uma comparação simétrica com o caso peruano. De qualquer maneira, o resultado não demonstrou variação significativa com a inclusão dos governadores; ao contrário, reforçava a probabilidade dominante. Ademais, embora não tenha sido desagregado o ator “sociedade”, a criação de indicadores do posicionamento de empresários e trabalhadores para além da opinião pública tornaria o modelo ainda mais preciso.

⁵² Exemplo: a sociedade, ao ser vista como ator unitário, posiciona-se de forma coesa de acordo com a opinião majoritária da opinião pública. Assim, em casos em que a maioria da opinião pública esteja apoiando o presidente, este assume peso para a sociedade igual a 1, ficando o Congresso sem nenhum valor de apoio. Por outro lado, ao ser considerada um ator coletivo, a sociedade aloca seu apoio de acordo com a variação percentual encontrada na opinião pública. Neste caso, se, hipoteticamente, 60% da população apóia o Congresso e 40% apóia o presidente, então a distribuição do apoio na sociedade será também de 6 e 4, respectivamente. Isto ocorre para a análise de cada um dos atores. A posição da sociedade é medida pelos índices de opinião pública do momento: para o Congresso é verificado o número de cadeiras dos partidos que apóiam e fazem oposição ao governo; para o Judiciário e os Militares, o apoio é medido com base nas análises de jornais, feita na seção anterior do trabalho; e o presidente sempre assume o valor máximo igual a 10.

Tabela 5
Atores, Apoio e Probabilidades Estratégicas
em Crises Institucionais Comparadas (*Game Board*)*

Apoio	Brasil				Peru				Brasil/Peru
	Ator Unitário		Ator Coletivo		Ator Unitário		Ator Coletivo		Total **
	P	C	P	C	P	C	P	C	P + C
Presi Presidente	1	0	10	0	1	0	10	0	10 (1)
Congresso	0	1	3	7	0	1	2	8	10 (1)
Judiciário	0	1	0	10	0	1	0	10	10 (1)
Militares	0	1	0	10	1	0	10	0	10 (1)
Sociedade	0	1	3	7	1	0	5,5	4,5	10 (1)
Total de apoios	1	4	16	34	3	2	27,5	22,5	50 (5)
% total de apoios	20	80	32	68	60	40	55	45	100 (100)
Probabilidade nc	20	80	32	68	60	40	55	45	100 (100)
Probabilidade c	80	20	68	32	40	60	45	55	100 (100)

* P = Presidente; C = Congresso; c = coopera; nc = não coopera;

** Entre parênteses estão os totais para atores unitários.

De acordo com as definições formais apresentadas acima, a Tabela 5 resume o *game board* do conflito, trazendo toda a distribuição de apoios e as probabilidades estratégicas nas crises brasileira e peruana de 1992. Observa-se que o Presidente Collor dispunha, no momento crucial da crise, de menos apoio do que o Congresso, enquanto no Peru a situação se inverte. Quando considerados atores unitários, Collor tem somente 20% de apoio e o Congresso 80%. Em contrapartida, Fujimori tem 60% e o Congresso peruano apenas 40% do apoio nacional. Com a análise de atores coletivos, o quadro político brasileiro apresenta alguma alteração, passando Collor a ter 32% e o Congresso 68% de apoio. Por sua vez, analisados os atores coletivamente, o apoio de Fujimori cai para 55% e o do Congresso peruano sobe para 45%. Deste modo, observa-se que a probabilidade de cooperar do presidente é significativamente maior no Brasil do que no Peru. A probabilidade do Congresso não cooperar com o presidente é de 80%, ou de 68% no Brasil, e de 40%, ou de 45% no Peru, dependendo da forma que se considera os atores, unitários ou coletivos. Mas, afinal, quais são as consequências disto para a interação estratégica do presidente com o Congresso durante as crises?

Figura 1 - Modelo formal por resultados

		C	
		C	NC
P	NC	R1	R3
	C	R	R2

Figura 2 – Modelo formal por preferências

		C	
		C	NC
P	NC	2,-2	-3,-3
	C	1,1	-2,2

Figura 3
Probabilidade de resultados (unitário)

Brasil

		C	
		C	NC
P	NC	4	16
	C	16	64

Figura 4
Probabilidade de resultados (coletivo)

Brasil

		C	
		C	NC
P	NC	10	22
	C	22	46

Figura 5 - Probabilidade de resultados (unitário)

Peru

		C	
		C	NC
P	NC	36	24
	C	24	16

Figura 6 – Probabilidade de resultados (coletivo)

Peru

		C	
		C	NC
P	NC	30	25
	C	25	20

A Figura 1 define claramente os resultados possíveis das crises de acordo com a escolha de cooperar ou não cooperar por parte dos atores principais. Observa-se que se ambos os atores não cooperarem, então R3; se os dois atores cooperarem, então R; se P cooperar e C não, então R2; e, finalmente, se P não cooperar e C sim, então R1. A

Figura 2 oferece uma medida da intensidade dessas preferências dos atores que varia de -3 a 2, obedecendo à função de utilidade dada anteriormente. Já as figuras seguintes mostram o resultado do cruzamento das probabilidades estratégicas⁵³. No Brasil, o resultado dominante é R2, ou seja, impedimento presidencial, com 64% de probabilidade de ocorrer quando considerados os atores unitários, e com 46% de possibilidade quando analisados os atores de forma coletiva. No Peru, por sua vez, não houve resultado dominante, porque nenhum resultado teve probabilidade de ocorrer maior ou igual a 50%, o que significa dizer que o desfecho da crise peruana era menos previsível do que o brasileiro. Em termos concretos, as chances de ruptura, reconciliação, desmobilização legislativa e impedimento presidencial na crise peruana não eram muito diferentes, não obstante a baixa probabilidade de o presidente recuar, e, com isso, abrir caminho para a investigação e maior controle parlamentar sobre o Executivo. Deste modo, no caso peruano as preferências do presidente pela desmobilização congressual, ou mesmo pela ruptura com as regras democráticas, foram decisivas para o desfecho da crise.

Decorências da crise

Do autogolpe no Peru e do *impeachment* no Brasil, originaram-se duas trajetórias políticas bastante diferentes na América do Sul. Os caminhos opostos tomados por esses países a partir de 1992 foram, em grande medida, consequência de duas formas variadas de fazer política durante as crises institucionais. A inclusão política observada no caso brasileiro foi responsável, no curto prazo, pelo afastamento do Presidente Collor e pela formação de um novo governo de coalizão multipartidária e setorial sob o comando do Presidente Itamar Franco, que chegou ao fim de seu mandato em ambiente de relativa tranquilidade política. Em contraposição, o modelo autoritário peruano, nem um pouco inclusivo, levou à suspensão temporária das instituições democráticas do país e a um período imediato de imensa revolta e turbulência política, dado o inconformismo dos setores sociais e partidos derrotados e excluídos do processo inaugurado com o fujimorismo. Um exame geral da política brasileira e peruana dos últimos doze anos mostra o quanto as consequências das crises de 1992 são duradouras, deixando em

⁵³ Vale notar que o cálculo da probabilidade de resultados feita *ex post* com base no cruzamento do percentual da distribuição dos apoios recebidos foi construído apenas com fins analíticos. Outros modelos formais, portanto, poderiam ser imaginados e estabelecidos, incorrendo em mudanças nas probabilidades encontradas.

aberto um legado político-institucional que faz hoje com que Brasil e Peru estejam muito distantes um do outro no que diz respeito à estabilidade política.

Os primeiros anos pós-crise no Brasil marcaram um período que pode ser chamado de transição, já que se observou nele a mudança acelerada para um modo cada vez mais inclusivo de fazer política nacional, inaugurado já mesmo no processo de crise de 1992⁵⁴. Não só a manutenção, mas o incremento da inclusividade política fortaleceu as instituições do país, mostrando que grandes lições haviam sido tiradas do desastroso governo Collor. Outras crises políticas certamente vieram, mas nenhuma delas de natureza institucional que pusesse em teste, mais uma vez, a democracia brasileira. Este é o período em que o Congresso obtém grande visibilidade e intensifica práticas de fiscalização, controle e apuração de irregularidades no Executivo e no próprio Legislativo, institucionalizando as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), um fórum protagonista do impedimento do Presidente Collor. É também o momento em que o Judiciário se fortalece como instituição independente e se consolida como órgão ao qual se recorre até mesmo em questões políticas, tornando-se, assim, árbitro final de apelos constitucionais, minoritários e sociais. Por fim, os partidos, que desempenharam um papel crucial no momento de crise, agora passam a definir, cada vez mais, sua importância para a formação e a sustentação dos governos. Além da competitividade eleitoral, há o aumento da participação partidária nos Ministérios e no processo decisório dentro e fora do Legislativo.

⁵⁴ O que não significa dizer que inexistia uma oposição no país. Estamos falando de uma política de inclusão em sistemas competitivos e majoritários. Ao contrário dos modelos consociativos ou consensuais (ver Lijphart, 2000), a política brasileira é suficientemente competitiva, tendo o governo que enfrentar uma oposição forte e organizada no parlamento. No entanto, a competição entre partidos governistas e oposicionistas se dá no campo das opções de políticas e projetos governamentais, estando asseguradas as regras do jogo. Portanto, quando se fala, neste trabalho, de política inclusiva no Brasil, não se faz referência àquela observada em sociedades profundamente clivadas e divididas, o que certamente não é o caso brasileiro. Está se salientando apenas, em primeiro lugar, o fato de os partidos dos mais diversos espectros ideológicos e sociais se aliarem para garantir a governabilidade democrática e a estabilidade do regime, e, em segundo lugar, o fato de amplas forças políticas reunirem-se no poder, formando, geralmente, muito além de uma maioria simples, uma coalizão superdimensionada (*oversized cabinet*).

Tabela 6
Coalizões Partidárias nos Governos Brasileiros
e Representação no Congresso Nacional, 1985-2003

Governos		Partidos da Coalizão (n)	% Câmara dos Deputados	% Senado	% Congresso Nacional
Sarney	1989	PMDB-PFL (2)	53,4	58,6	54,0
Collor	1990	PRN-PFL-PDS (3)	28,7	22,5	27,9
	1991	PRN-PFL-PDS-PTB-PL (5)	43,6	35,8	42,5
Itamar	1992	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB (5)	55,4	75,2	58,0
	1993	PMDB-PFL-PSDB-PP (4)	52,5	70,4	55,0
	1994	PMDB-PFL-PSDB-PP (4)	52,5	70,4	55,0
FHC	1995	PSDB-PFL-PTB-PMDB (4)	56,4	69,2	58,0
	1996	PSDB-PFL-PMDB-PPB (4)	77,0	85,0	78,0
	1997	PSDB-PFL-PMDB-PPB (4)	78,0	86,0	79,0
FHC	1999	PSDB-PFL-PMDB-PPB-PTB (5)	73,7	76,5	74,0
	2002	PSDB-PFL-PMDB-PPB (4)	63,7	70,3	64,6
Lula	2003	PT-PL-PC do B-PV PDT-PPS-PTB-PSB-PMDB (9)*	64,7	64,2	64,4

Fonte: Coutinho (2001); Tribunal Superior Eleitoral, <http://www.tse.gov.br/partidos/historico/bancada.html> (22 de abril de 2002); <http://www.camara.gov.br/Internet/Deputado/bancada.asp>, Bancadas dos Partidos (Última Atualização: 18/08/03 09:46:26) e <http://www.senado.gov.br/web/senador/senapart.cfm> (20 de agosto de 2003).

* O PMDB adere formalmente ao governo no final do ano, com sua participação ministerial. Outros partidos, como o PP, continuam apoiando Lula mesmo sem Ministérios, ficando com alguns cargos no segundo escalão governamental. Já o PDT, até então com o Ministério das Comunicações, abandona o governo antes mesmo de completar um ano.

As conseqüências imediatas da crise se reproduzem e se prolongam no tempo. A passagem do governo Itamar para o governo Cardoso ocorre sem tumulto político. As características político-institucionais já verificadas no governo Itamar agora assumem

ainda mais destaque e proeminência. Forma-se, novamente, em 1995, um governo majoritário superdimensionado de coalizão multipartidária e com o apoio das mais diversas regiões e setores do país, capaz de levar adiante um programa governamental dominado por grandes reformas na economia, na administração pública e na previdência social, e com a tarefa inegociável de assegurar a estabilidade dos preços tão duramente obtida em 1994. Em razão dessa estabilidade econômica e das reformas estruturais, as mesmas forças políticas, alinhadas ainda no governo Itamar, mantêm-se no poder por mais oito anos, dada a reeleição do presidente Cardoso, em 1998. Os três maiores partidos políticos do país nesse período (PSDB, PMDB e PFL), além de outros menores (PPB e PTB), permanecem juntos até o penúltimo ano do governo Fernando Henrique Cardoso. Um dos principais partidos políticos da coalizão de 1994, o Partido da Frente Liberal (PFL), deixa parcialmente o poder federal em 2001, embora em questões centrais ainda mantenha-se fiel ao governo no parlamento até 2002 (ver Tabela 6). Em todo esse período, o país enfrenta fortes crises econômicas, as duas principais em 1999 e 2002, e outros inúmeros problemas políticos ou éticos, resultado das recorrentes acusações de corrupção, mas em nenhum momento as instituições são postas novamente à prova como em 1992.

Trata-se, portanto, de um período pós-crise de estabilidade política crescente que parece atingir seu ponto mais alto com a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2002. Pela quarta vez em disputa eleitoral para a Presidência da República, Lula e seu Partido dos Trabalhadores (PT), coligado com o Partido Liberal (PL) e outros partidos de esquerda menores, finalmente alcançam o poder. A eleição de Lula simboliza bem a estabilidade democrática no país, porque ela representa a histórica chegada da esquerda ao poder sem qualquer tipo de atropelo ou sobressaltos institucionais, a despeito do que alguns imaginavam anteriormente. Mas não só por isso. Repetindo um padrão de grandes coalizões, o governo Lula inicia 2003 com uma aliança maior do que aquela feita com o PL para o primeiro turno das eleições que, por si só, já demonstrava a capacidade de composição política dos seus líderes, pois, imeditamente, unia a esquerda petista a uma parte da centro-direita. Já no segundo turno, esta aliança se amplia com a inclusão de forças concorrentes mais à esquerda (PSB e Frente Trabalhista - PPS, PDT e PTB). Depois da vitória eleitoral sobre o candidato do PSDB, José Serra, a aliança cresce ainda mais com a adesão, mesmo que ainda tímida, reticente e gradativa, do PMDB, até então pertencente ao governo Cardoso e membro das forças que apoiavam o

candidato da situação. Com isto, o governo obtém uma maioria substantiva no Congresso e faz jus à inclusão política já há alguns anos característica da política nacional.

O governo Lula expande a inclusão para além das fronteiras partidárias e do jogo pluralista-parlamentar, construindo um chamado “contrato social” que promovesse a participação de sindicatos, empresários e outras forças da sociedade nas discussões políticas centrais do país. Este contrato, de perfil neocorporativo, será, mais tarde, na prática, expresso na forma do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), peça importante para o bem-sucedido reinício das reformas estruturais com a aprovação de mudanças na previdência social e na tributação, almejadas, mas não obtidas no governo Cardoso. Assim, a incorporação política, que de fato já existia, parece agora se radicalizar com a chegada da esquerda ao poder por intermédio de um presidente carismático, de origem popular e operária, cuja trajetória é admirada internacionalmente e prova maior de inclusão democrática, e que ainda constrói um governo sobre um amplo arco de alianças políticas, sociais e federativas, haja vista também a participação significativa dos governadores na preparação das reformas constitucionais. O presidente, mais do que nunca, assume uma postura aglutinadora e exerce uma política altamente inclusiva, da esquerda à direita, a despeito de rivalidades ou antagonismos que uma alternância de poder tão profunda poderia sugerir, mas em rigor não ocorreu. Ao fazer isso, o novo governo contorna os problemas herdados na economia e reafirma a estabilidade do regime democrático no país.

No entanto, há uma ressalva importante quanto às características do governo Lula. Embora bastante inclusivo, já em 2004 - depois, portanto, das reformas de início de mandato - começou a apresentar dificuldades na coordenação política de uma base parlamentar tão extensa e diversificada. Em grande medida, isso ocorreu por causa da sobre-representação ministerial do PT e dos problemas em acomodar novos parceiros. Além disso, o CDES perdeu muita visibilidade, dando a entender que seu papel se reduziria às reformas de 2003 e a eventuais reuniões e consultas com valor mais simbólico do que real. O governo Lula continuou, portanto, inclusivo, mas com uma articulação política bem menos eficiente.

Tabela 7
Distribuição partidária da Assembléia Constituinte Peruana, 1992

Partidos/Coalizões	Votos	% de Votos Válidos	Cadeiras*
Alianza Nueva Mayoría-Cambio 90	3.075.422	49,30	44
Partido Popular Cristiano	606.651	9,73	8
Frente Independiente Moralizador	486.984	7,81	7
Renovación	440.314	7,06	6
Movimiento Democrático de Izquierda	341.646	5,48	4
Coordinadora Democrática	328.153	5,26	4
Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos	237.977	3,82	3
Frente Popular Agrícola FIA del Perú	172.923	2,77	2
Partido Solidaridad y Democracia	126.822	2,03	1
Movimiento Independiente Agrario	107.543	1,72	1
Total	6.237.682	100,00	80

Fonte: Georgetown University, Base de dados políticos das Américas <http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Peru/cong92.html> (visitado em 23 de abril de 2002).

Já a história posterior à crise de 1992, no Peru, é inteiramente diferente da brasileira. Os primeiros anos após o golpe de Fujimori são caracterizados por uma espécie de acomodação conflituosa dos atores políticos e sociais à nova ordem estabelecida. Dada a pressão da comunidade internacional, o presidente peruano teve que, logo nas semanas seguintes ao golpe, convocar eleições para uma Assembléia Constituinte, que não contou com a participação dos partidos políticos tradicionais mais importantes. Os partidos aprista (APRA) e da Ação Popular (AP) recusaram-se a participar de um pleito que julgavam ser inconstitucional e com o único objetivo de apenas legitimar, de forma espúria e plebiscitária, o governo golpista. Na verdade, embora os argumentos dos partidos fossem mesmo corretos, eles sabiam que diante da enorme popularidade do presidente sairiam provavelmente derrotados nessas eleições. Imaginava-se que o governo ficaria ainda mais fortalecido, como de fato ocorreu. A aliança Nueva Mayoría-Cambio 90 obteve a maioria das cadeiras na Assembléia Constituinte. Esta aliança, composta por novas lideranças políticas afinadas ideológica e pessoalmente com o presidente, e mais outros pequenos partidos alinhados, comandou as discussões na

Assembléia recém-constituída (ver Tabela 7)⁵⁵. Pouco antes das eleições para a Assembléia Constituinte, o país acompanhou uma nova tentativa de golpe, na verdade um contra-golpe, que foi abortado pelas forças militares que apoiavam em sua grande maioria Fujimori⁵⁶.

Tabela 8
Coalizões Partidárias nos Governos Peruanos e Representação no Congresso (1985-2001)

Governos	Partidos da Coalizão (n)	% Câmara dos Deputados	% Senado	% Congresso Nacional
Belaúnde 1980	AP (1)	54,4 (98)	43,3 (26)	51,6 (124)
Garcia 1985	APRA (1)	59,4 (107)	55,0 (33)	58,3 (140)
Fujimori 1990	Cambio 90 (1)	18,3 (33)	23,3 (14)	18,0 (47)
** 1990	C90-AP-IS-IU(4)	43,8 (79)	-	43,8 (79)
1991	C90-IS (2)	20,5 (37)	28,3 (17)	22,5 (54)
1992	C90 (1)	18,3 (33)	23,3 (14)	18,0 (47)
* 1995	Cambio 90-Nueva Mayoría (1)	55,8 (67)	-	55,8 (67)
Toledo 2001*	PP-FIM (2)	46,6 (56)	-	46,6 (56)

Fonte: Georgetown University, Base de dados políticos das Américas, <http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Peru/peru.html> (visitado em 23 de abril de 2002) e <http://www.electionworld.org/peru.htm>

* Unicameral com 120 congressistas. Até 1992, bicameral com 180 deputados e 60 senadores.

** Se considerados os partidos que apoiaram a agenda de reforma econômica do governo nesse período.

A tendência centralizadora da política peruana cresce com o decurso dos anos e, por causa disso, entra ela mesma em colapso quase uma década depois. Com a nova constituição de 1993 e o desmantelamento das guerrilhas, o presidente se reelege facilmente em 1995, amplia muito sua base de sustentação no Congresso, tornando-se o

⁵⁵ A nova Constituição, promulgada em outubro de 1993 após referendo popular disputado e sob acusação de fraude, ampliou os poderes do Executivo, permitindo, entre outras medidas, a reeleição presidencial, a nomeação de embaixadores, a promoção de militares, a dissolução de todo o Congresso, já que agora se tornava unicameral, e convocar novas eleições, caso o Congresso censure ou rejeite mais de dois gabinetes. No entanto, a nova Constituição também estabeleceu novas restrições aos decretos presidenciais e acabou com o papel do Executivo na nomeação de juizes. Evidentemente, isto só ocorre após o governo ter finalizado sua reforma judicial, enfraquecendo o Ministério Público, o Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça e a Academia de Justiça, protegendo, assim, Fujimori de eventuais problemas judiciais e de *impeachment* pelo Congresso.

⁵⁶ Em novembro de 1992, sete meses depois do autogolpe, houve uma tentativa de golpe fracassada, liderada por generais aposentados e outros oficiais militares ainda na ativa (cf. LADB, 17/11/92). O planejamento do golpe mostra que havia alguma insatisfação militar, mesmo que minoritária, com a evolução política do país pós-golpe de abril, reconhecida até mesmo por Fujimori (cf. LADB, 26/01/93).

antigo C90 a maior força política do país (ver Tabela 8), e institucionaliza uma nova ordem social e política denominada de fujimorismo. Esta era uma forma de governo fortemente apoiada nos militares, respaldada pela maioria da população e baseada na idéia de que a lógica da democracia tradicional – *checks and balances*, competição partidária, construção de alianças e respeito pelas minorias e direitos individuais - é incompatível com a governabilidade ou eficiência do sistema político. É, portanto, um estilo novo de autoritarismo; uma espécie de institucionalização do fujimorismo, que concentra o poder sem prestação de contas, mas mantém as organizações funcionando, uma certa tolerância de oposição, e regras democráticas mínimas como as eleições. Neste regime, há um enfraquecimento crescente do Congresso e do Judiciário; uma politização das Forças Armadas com poderes cada vez maiores sobre a população civil; uma enorme e exorbitante transferência de poder e autonomia para o Serviço de Inteligência Nacional (SIN) que, por conta disso, transforma-se em um aparato quase que clandestino e sem controle, a serviço única e exclusivamente da Presidência; e finalmente, ocorre um enfraquecimento brutal dos governos locais. A debilidade das instituições democráticas torna-se mais aguda em áreas rurais e pequenas cidades, as quais geralmente são palcos da guerra entre governo e guerrilhas remanescentes.

Em tais condições, os partidos políticos de oposição e as organizações sociais perdem força e credibilidade. Qualquer manifestação contra o governo é vista como um ato subversivo. O novo Congresso, eleito em 1995, no ano seguinte concede a Fujimori, de forma constitucionalmente questionável, a elegibilidade para um terceiro mandato, com uma segunda reeleição em 2000. A constitucionalidade da lei interpretativa da reeleição é questionada pelo Tribunal Constitucional peruano. Três dos sete juízes membros do Tribunal que alegaram não se aplicar a lei ao caso de Fujimori são interpelados pelo Congresso, que acaba afastando-os. Diante disto, o presidente do Tribunal Constitucional renuncia, alegando falta de dependência do órgão, mal que também atinge os 32 membros do Supremo Tribunal e os 1.474 juízes comuns, dos quais, respectivamente, apenas 16 e 403 ocupam o cargo permanentemente, o que torna a justiça do país extremamente vulnerável (Downes e Rosenn, 2000). Este descontrole sobre o poder Executivo comandado com força por Alberto Fujimori na Presidência da República, e próximo a ele, por Vladimiro Montesinos, na SIN, e o general Nicolás de Bari Hermoza no comando das Forças Armadas faz crescer a corrupção, a impunidade e o descolamento entre as instituições e as comunidades locais. Estes elementos, aliados à

reestruturação da oposição, às reiteradas acusações de fraudes nas eleições, ao crescimento da contestação externa ao regime e ao represamento da promoção de militares mais novos preparam as bases para o colapso do fujimorismo e o surgimento de uma nova grande crise institucional, cujo estopim é o flagrante de corrupção no governo com a compra de votos de parlamentares conduzida por Montesinos. Reeleito, poucas semanas depois do início do seu terceiro mandato, mas sem conseguir conter a situação, Fujimori abandona o governo e o país. Em 2001, convocam-se novas eleições e assume o poder Alejandro Toledo, com a esperança de restaurar a democracia peruana redirecionando-a para a estabilização política desviada em 1992.

Todavia, não obstante as boas intenções de Toledo, seu governo vai, aos poucos, se desgastando e perdendo apoio popular, em grande parte porque não consegue cumprir as promessas de campanha de melhoramento das condições de vida das populações mais pobres. O partido de Toledo, Peru Possível (PP), alia-se à Frente Independente Moralizadora (FIM) e obtém o apoio circunstancial de outros pequenos partidos (RA, SP, UPP e AP), mas, mesmo assim, não constrói uma maioria de sustentação no Congresso. Dia após dia, vê-se uma oposição majoritária se formando *pari passu* às demonstrações do novo governo de inoperância e de ineficiência em resolver os problemas nacionais. Sem recuperar a economia, resgatar a dívida social com as classes mais baixas e sem contar com apoio político, o governo agoniza em sucessivas tentativas frustradas de reverter a situação, fazendo uso de instrumentos e políticas ortodoxas e, desse modo, contrariando o que fora prometido em campanha. O auge de sua decadência foi a derrota maciça nas eleições locais: o partido do presidente não elege sequer um representante regional. Ademais, as guerrilhas revolucionárias, então mortalmente enfraquecidas, dão sinais de retorno, ainda que incipientes. Observa-se nas cidades, sobretudo nas menores, o crescimento da insatisfação com o governo. A popularidade do presidente cai abaixo dos 20% e suscita opiniões de sucessão precoce. Em 2003, a exemplo de outra similar em 2002, é deflagrada uma nova crise institucional. Declara-se estado de exceção com o objetivo de debelar revoltas sociais crescentes e preocupantes em diferentes regiões do país. Ordenados pelo presidente, os militares saem, então, às ruas e, mais uma vez, a democracia peruana encontra-se ameaçada, dividida por forças sociais e políticas incapazes de se harmonizar e promover uma saída comum para o país. Toledo resiste, mas não se sabe até quando.

Dado o fato de Brasil e Peru terem história pregressa, legados culturais, instituições políticas e contextos econômicos, sociais e internacionais semelhantes, a variação na estabilidade política desses países, observada ao longo dos últimos anos, deve ser mesmo efeito, em alguma medida, da variação no grau de inclusividade política verificado desde as crises institucionais de 1992 (ver Quadro 2). Embora a medida exata deste impacto de padrões de interação política sobre a estabilidade não possa ser definida apenas com o estudo comparativo de sistemas mais semelhantes, uma análise governo a governo, ano a ano dos casos (*process tracing*) reforça o argumento de que, por um lado, a estabilidade política no Brasil foi resultado do crescimento da inclusão política no período e, por outro, de que a instabilidade do regime peruano foi consequência de uma excessiva concentração de poderes.

Quadro 2
Variáveis Brasileiras e Peruanas Comparadas (1992-2003)

Países	Variáveis Independentes							Variável Dependente
	História Pgressa	Legados Culturais	Contexto* Econômico	Contexto Social**	Contexto Internacional	Instituições Políticas***	Inclusividade Política	Estabilidade Política
Brasil	Semelh.	Semelh.	Semelh.	Semelh.	Semelh.	Semelh.	Alta	Alta
Peru	Semelh.	Semelh.	Semelh.	Semelh.	Semelh.	Semelh.	Baixa	Baixa

* Inflação controlada, baixo crescimento econômico e renda *per capita* abaixo de 3 mil dólares (rendas *per capita* brasileira e peruana no final da década de 90 em torno de 3.000 e 2.101 dólares, respectivamente).

** Peru conquistou relativa paz social a partir de 1993, com a desarticulação das guerrilhas.

*** Presidencialismo, multipartidarismo, representação proporcional, poderes de agenda presidencial (veto, decreto, exclusividade de introdução legislativa, pedido de urgência), institutos de reeleição e *impeachment*, necessidade de maioria qualificada para reformas constitucionais, entre outros.

O impedimento do Presidente Fernando Collor não pôs fim a todo legado político herdado da tumultuada história republicana brasileira, mas algo mudou a partir de 1992. Embora a democracia no país tenha certamente muito ainda o que avançar, o *impeachment* representou, já à época, uma mudança significativa nas relações políticas nacionais, tornando-as mais inclusivas, isto é, marcadas pela composição de forças políticas e pela formação de blocos majoritários e multipartidários no poder. O resultado de dez anos de política inclusiva foi o fortalecimento crescente das instituições democráticas e o aumento da estabilidade política no país. Em contraposição, o golpe de

Fujimori transformou profundamente instituições e relações políticas originadas dentro do processo de democratização peruano em direção contrária àquela verificada na política brasileira. Houve, no Peru, uma crescente concentração de poderes no Executivo em detrimento dos partidos, do Legislativo e do Judiciário. Esvaziou-se o controle civil das atividades das Forças Armadas e do Serviço de Inteligência Nacional, provocando uma nova crise institucional que pôs fim a oito anos de fujimorismo, cujo sucessor, sem promover a reconciliação do país, também irrompe em mais desânimo social, fazendo fracassar, dramaticamente, a estabilização política peruana.

Considerações finais

O estudo comparativo das crises brasileira e peruana de 1992 não traz conclusões definitivas, mas sugere haver uma forte relação entre a estabilidade e a inclusividade política verificada nesses países. Não obstante as limitações do estudo, parece claro que os diferentes padrões de interação política observados nas crises institucionais de ambos os países, mais inclusivo no Brasil do que no Peru, favoreceram o desenvolvimento de regimes bastante distintos. A comparação permitiu, deste modo, sustentar que Brasil e Peru, apesar das características em comum e de compartilharem, até então, uma história pregressa similar, tomaram caminhos políticos opostos a partir de 1992; cursos históricos que, é bom lembrar, poderiam ter sido alterados caso o processo político concorresse para isso. Enquanto o regime democrático brasileiro se estabilizou, o regime peruano sofreu um novo retrocesso autoritário e enfrentou, pelo menos, mais quatro crises institucionais: uma, no final de 1992, ainda decorrente do inconformismo com o golpe de abril; outra, mais forte, em 2000, que levou ao afastamento de Fujimori; e mais duas, em 2002 e 2003, expressas na forma de estado de exceção em face de uma crescente revolta social.

Compreende-se melhor, agora, os efeitos políticos das crises e as conseqüências de o conflito adotar um padrão de composição ou de rivalidade. Há uma memória institucional das crises. Ela se manifesta na formação de cada novo governo, nas relações entre os poderes e nas relações intergovernamentais, no desempenho dos partidos políticos e na intermediação do Estado com a sociedade. A memória das crises é feita do aprendizado a partir do qual rotinas começam a ser estabelecidas. Enquanto a memória do *impeachment* e renúncia de Collor traduziu-se na formação de amplas

maiorias multipartidárias e em uma política aglutinadora de negociação, acordos e *accountability*, a memória do golpe peruano concretizou-se em fragmentação social, centralização do poder e, conseqüentemente, em uma política desagregadora de conflito e antagonismo. A institucionalização dessa memória, por sua vez, é feita com o passar dos anos a partir da reprodução dos padrões de interação política observados nas crises, podendo sedimentar, assim, em algum nível, os caminhos políticos das democracias brasileira e peruana.

Este estudo demonstrou, com isto, uma bifurcação dos roteiros políticos de dois países sul-americanos, decorrente do grau variado de inclusão política definido ao longo dos processos de crises institucionais. Mantendo outros fatores constantes, aspectos econômicos, sociais e institucionais, a inclusividade política apareceu como variável-chave na definição de trajetórias políticas mais ou menos virtuosas. A estabilização política no Brasil foi conquistada graças a um comportamento negociador e cooperativo dos atores políticos nacionais, comportamento este ausente, por contingência, no Peru, cuja política centralizadora de Fujimori impediu a estabilização do regime tanto no curto quanto no longo prazo. Neste sentido, o papel desempenhado pelos atores foi crucial dentro de um ambiente de enorme incerteza e indeterminação. Em contextos político-institucionais tradicionalmente tão voláteis como os observados na região, o pacto entre as elites brasileiras constituiu um componente essencial para o processo de estabilização política. Coube aos atores estratégicos chegarem a um acordo original, uma espécie de reconstrução ou reafirmação da democracia, ainda que implícita, incluindo mais, ao invés de excluir ou polarizar, os mais diversos setores políticos e sociais do país.

Bibliografia citada

CASTRO, Celso e D'ARAUJO, Maria Celina (2001). *Militares e Política na Nova República*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

COUTINHO, Marcelo J. V. (2001). "Decretos Presidenciais e Democracia: Brasil e Argentina em perspectiva comparada". Dissertação de mestrado. Departamento de Relações Internacionais, Universidade de Brasília - UnB.

DOWNES, Richard e ROSENN, Keity (2000). "A queda de Collor; uma perspectiva comparada". in: Rosenn e Downws (orgs) *Corrupção e a Reforma*

Política no Brasil: o impeachment de Collor. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

LIJPHART, Arendt (1971). "Comparative Politics and Comparative Method". *American Political Science Review*. 65: 682-93.

LIJPHART, Arendt (2000). "Varieties of Nonmajoritarian Democracy". In: Markus Crepaz et alli (orgs.). *Democracy and Institutions: The life and work of Arend Lijphart*. Michigan: University of Michigan.

MIRELE, Pedro Montes (1996). "La Crisis Institucional en el Peru de los Ochenta y el Surgimiento del Fujimorismo; De la pendularidad al reordenamiento autoritario". Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, IUPERJ.

PRZEWORSKI, Adam e TAUNE, Henry (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.

O'DONNELL, Guillermo e SCHMITTER, Philippe (1988). *Transições do Regime Autoritário*. São Paulo: Vértice.

SARTORI, Giovanni (1994). "Compare Why and How: Comparing, Miscomparing and the Comparative Method". in: Mattei Dogan e Ali Kasancigil (orgs.). *Comparing Nations: Concepts, Strategies and Substance*. Oxford, UK e Cambridge, US: Blackwell.

SCHMIDT, Gregory (1998). "Presidential Usurpation or Congressional Preference ? The evolution of executive decree authority in Peru". In: John Carey e Soberg Shugart (orgs) *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.

SHARE, Donald e MAINWARING, Scott. (1988), "Transições através da Negociação: A Democratização no Brasil e na Espanha", in W. Selcher (ed.), *A Abertura Política no Brasil: Dinâmica, Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Ed. Convívio.

SOUZA, Amaury de (2000). "O impeachment de Collor e a reforma institucional n Brasil". In: Rosenn e Downes (orgs.), *Corrupção e Reforma Política n Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.

VIANNA, Werneck et alli (1999). *A Judicialização da Política e das relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.