

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

ARTHUR GONÇALVES SPADA

**A CRISE POLÍTICA E O IMPEACHMENT: UMA ANÁLISE DOS CASOS COLLOR E
DILMA**

MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

São Paulo

2023

Arthur Gonçalves Spada

**A CRISE POLÍTICA E O IMPEACHMENT: UMA ANÁLISE DOS CASOS COLLOR E
DILMA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, enquanto requisito parcial para a obtenção do título de mestre em ciências sociais, orientado pela Prof^a Dr^a Vera Lúcia Michalany Chaia.

São Paulo

2023

Arthur Gonçalves Spada

**A CRISE POLÍTICA E O IMPEACHMENT: UMA ANÁLISE DOS CASOS COLLOR E
DILMA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, enquanto requisito parcial para a obtenção do título de mestre em ciências sociais, orientado pela Prof^a Dr^a Vera Lúcia Michalany Chaia.

Aprovado em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

São Paulo

2023

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001

Agradecimentos

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, cuja contribuição por meio da bolsa foi essencial para que o presente trabalho existisse, e também pelo trabalho de defesa da pesquisa acadêmica no país.

Agradeço à minha orientadora Vera Chaia, que mostrou que era possível que eu conseguisse realizar uma pesquisa e escrever uma dissertação. A parceria, carinho e amizade foram fundamentais para a elaboração do presente trabalho e também para meu crescimento como pessoa. Obrigado por tanto, Verinha.

Agradeço aos professores do curso, que compartilham seus conhecimentos e cujas contribuições certamente estão refletidas – direta ou indiretamente – no presente trabalho. Rose Segurado, Francisco Fonseca, Miguel Chaia, Rafael Araújo, Maura Veras, Lúcio Flávio e Carmen Junqueira foram fundamentais em minha formação e cuja gratidão é enorme. Agradeço também ao esforço de coordenação do curso das professoras Lúcia Bógus e Vera Chaia, no período em que esse trabalho foi elaborado, cuja garra é exemplar na defesa das ciências sociais no Brasil.

Agradeço à banca de qualificação pela valorosa contribuição para o aprimoramento do presente trabalho e pelo cuidado demonstrado com a leitura e com o andamento da pesquisa.

Agradeço aos amigos: aos que a PUC me trouxe e aqueles que já caminhavam em minha vida. Sem vocês eu não sou ninguém.

Agradeço também a todos trabalhadores da PUC-SP, das variadas funções necessárias para o funcionamento da estrutura, pois sem esse esforço certamente não seria possível que o conhecimento pudesse se espalhar pela universidade. Registro tal agradecimento em nome de Katia Cristina da Silva, que torna a organização do programa possível e sempre atende as mais variadas demandas dos discentes.

Por fim, agradeço à minha família. Mãe, Pai, Giulia, Piaf e Léia, vocês fazem parte do que eu sou e estão em mim. O meu amor imenso e eterno por vocês. A existência de vocês é a minha existência, e minhas realizações são as suas realizações.

Em profunda reverência.

Resumo

O trabalho se dispõe a fazer uma análise comparativa dos casos de processo de *impeachment* abertos no Brasil a partir de 1988, que levaram a remoção de Fernando Collor de Melo, em 1992 e de Dilma Vana Rousseff em 2016, buscando compreender as particularidades das conjunturas de crise política na qual estiveram inseridos e que fizeram com que a opção da remoção presidencial fosse adotada. Para tanto, parte do estudo de alguns enfoques de análise do fenômeno de crise política, que são relevantes para a compreensão das conjunturas críticas e que podem fornecer respostas na análise dos processos estudados. Num segundo momento, discute-se a literatura e os estudos comparativos acerca do *impeachment*, bem como o sistema presidencialista brasileiro, estudando a evolução do modelo constituído em 1988 e suas contradições. Por último, o trabalho parte para a análise dos dois casos estudados, de maneira a reconstruir os processos críticos, bem como olhando de maneira detida para as denúncias que foram apresentadas contra ambos os presidentes, num esforço de compreender a utilização do instrumento de *impeachment* e aplicando a teoria abordada anteriormente.

Palavras chave: *impeachment*. Presidencialismo. crise política. ciências sociais.

Abstract

This paper sets out to make a comparative analysis of the impeachment processes opened in Brazil since 1988, which led to the removal of Fernando Collor de Melo in 1992, and Dilma Vana Rousseff in 2016, seeking to understand the particularities of the political crisis situations in which they were inserted and which led to the option of presidential removal being adopted. To do so, it starts by studying some approaches to analyzing the phenomenon of political crisis, which are relevant to understanding critical junctures and which can provide answers in the analysis of the processes studied. Secondly, it discusses the literature and comparative studies on impeachment, as well as the Brazilian presidential system, studying the evolution of the model established in 1988 and its contradictions. Finally, the paper turns to an analysis of the two cases studied, in order to reconstruct the critical processes, as well as taking a detailed look at the charges that were brought against both presidents, in an effort to understand the use of the impeachment instrument and applying the theory discussed above.

Key words: impeachment. Presidentialism. political crisis. social sciences.

Sumário

INTRODUÇÃO	11
1 PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DO FENÔMENO DE CRISE POLÍTICA	18
1.1 A perspectiva sociológica de Michel Dobry	19
1.2 A crise política nas análises de inspiração marxista	28
1.3 O enfoque Institucionalista	38
2 SISTEMA PRESIDENCIALISTA: CONFLITO INERENTE	55
2.1 As críticas de Linz ao presidencialismo.....	55
2.2 Evidências empíricas a favor do presidencialismo	58
2.3 A experiência brasileira – Argumentos favoráveis ao presidencialismo de coalizão	61
2.4 Repensando o presidencialismo de coalizão.....	64
2.5 Teorias explicativas da remoção presidencial.....	70
2.6 Linhas introdutórias sobre a discussão de impeachment ou golpe.	75
3 COLLOR, PRESIDENTE ISOLADO	81
3.1 Os escândalos de corrupção.....	92
3.2 A CPMI.....	98
3.3 As manifestações populares.....	103
3.4 Os pedidos de impeachment contra Collor.	107
3.5 O pedido de impeachment aceito.....	120
3.6 A tramitação do impeachment	124
4 DILMA ROUSSEFF: A ECONOMIA E A ORIGEM DAS PELADAS FISCAIS	130
4.1 Junho de 2013: o gigante em convulsão	137
4.2 Operação Lava Jato.....	139
4.3 As eleições de 2014 e a vitória contestada.....	142
4.4 O julgamento perante o Tribunal de Contas da União.....	145
4.5 O Ministro Joaquim Levy	149
4.6 PMDB, Eduardo Cunha e Michel Temer.....	151
4.7 A prisão de Delcídio do Amaral e a votação contra Cunha	157
4.8 A organização de forças em torno do impeachment	159
4.9 2016: condução coercitiva de Lula e a nomeação impedida.....	161
4.10 O impeachment de Dilma Rousseff	165

4.11 Os pedidos de impeachment contra Dilma Rousseff	168
4.12 Os casos de impeachment analisados a luz da teoria	191
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	207
REFERÊNCIAS	212
ANEXO 1 - TABELA DE CLASSIFICAÇÃO DOS PEDIDOS DE IMPEACHMENT APRESENTADOS CONTRA FERNANDO COLLOR - TIPO DE ATOR E MOTIVAÇÃO	
	220
ANEXO 2 - TABELA DE CLASSIFICAÇÃO DOS PEDIDOS DE IMPEACHMENT APRESENTADOS CONTRA DILMA ROUSSEFF - TIPO DE ATOR E MOTIVAÇÃO	
	221

INTRODUÇÃO

Em um passado já remoto, a comunidade jurídica brasileira chegou a tratar o instituto do *impeachment* – retirada de presidentes de seus cargos – como “peça de museu”. A imagem depreciativa do instrumento feita por Ruy Barbosa é contundente. Para ele, não seria “sequer um canhão de museu, que se pudesse recolher, entre as antigualhas históricas, à secção arqueológica de uma armaria. É apenas um monstro de pagode, um grifo oriental, medonho na carranca e nas garras imóveis.” (BARBOSA, Ruy. p. 97 apud BARROS, Sérgio Rezende. 2011, p. 114.) Certamente eram outros tempos.

Mas se um dia foi possível que os juristas brasileiros tivessem essa percepção do *impeachment*, seguramente os 32 anos da promulgação da Constituição de 1988 não só mostraram, como parecem ensinar o contrário. O primeiro presidente eleito logo no retorno à experiência democrática brasileira – Fernando Collor de Melo – não completou seu mandato. Eleito em 1990, o ex-presidente passou dois anos no cargo e em 1992 sofreu o processo de *impeachment*. 24 anos depois a história parece ter se repetido com o segundo processo instaurado. Dessa vez, a ex-presidente Dilma Rousseff, reeleita em 2014, foi deposta. Tais processos que aconteceram em contextos institucionais, políticos e econômicos bastante diferentes em alguns aspectos, mas que podem ser considerados próximos em outros, não podem passar despercebidos. No horizonte federal brasileiro, a história ensina a uma primeira vista, que o instrumento do *impeachment* continua mais vivo do que nunca.

Em uma segunda análise, no entanto, mais do que a abertura de dois processos de *impeachment*, a experiência presidencialista brasileira vai além e revela que todos os presidentes eleitos desde 1988 foram alvo de pedidos de abertura de processos de retirada do cargo. Formulados ora por atores institucionais, ora pela sociedade civil organizada¹ ou por pessoas físicas, uma afirmação para o caso brasileiro é correta: todos os presidentes desde a

¹ Aqui, o termo sociedade civil organizada será utilizado para designar qualquer arranjo de atuação em grupo, seja de modo formal, por meio de organização da sociedade civil por exemplo, seja por meio de movimento político autônomo, mas que revela uma conexão de atuação.

redemocratização conviveram, ainda que de maneira distante, com a potencial ameaça ao seu mandato.

A literatura em Ciência Política, à luz da sucessão de remoções presidenciais observadas ao redor do mundo, tem discutido os impactos, cada vez mais frequentes, do fenômeno da remoção do líder do Executivo em sistemas presidencialistas. Isso porque tais sistemas sempre apresentaram como principal característica e diferença, quando contrapostos aos sistemas parlamentaristas, justamente o mandato fixo do chefe do Executivo.

Se nos sistemas parlamentaristas o voto de confiança é o instrumento formal que permite a retirada do chefe do Executivo do cargo, sempre que este não consegue formar ou perde o apoio de uma maioria para governar, no presidencialismo o chefe do Executivo só pode ser retirado de seu cargo quando comete um crime de responsabilidade – motivo necessário para a instauração de processos de *impeachment*. O que em termos claros e objetivos significa afirmar que mesmo não conseguindo formar maiorias para governar, o presidente permanece fixo, sem possibilidade de ser retirado de seu cargo. Por outro lado, o presidente que não consegue assegurar apoio em torno de si pode não conseguir colocar em prática a agenda de políticas públicas pela qual foi eleito, o que pode levar a busca por alternativas para resolver o impasse entre as pretensões do Legislativo e a vontade do Executivo, que podem passar pela remoção presidencial.

O término prematuro de um mandato presidencial pode ser encarado de duas formas. A primeira consiste em identificar se o processo de impedimento pode constituir o aprofundamento da experiência democrática no presidencialismo, mormente porque tal processo seria capaz de garantir a troca do chefe do Executivo sem que ocorra a ruptura do regime em si, bastando observar os requisitos legais para que isso se dê. Por outro lado, o processo de retirada de presidentes do cargo representaria a confirmação de ser este - o sistema presidencialista - falho e sem um mecanismo apropriado para a solução de conflitos entre os membros do Legislativo e do Executivo, já que abala a principal marca do regime presidencialista, que é o mandato fixo. Este, tornaria o presidencialismo demasiado rígido e sujeito a conflitos insolúveis, tampouco garantindo formas de o presidente reafirmar ou assegurar sua legitimidade.

O número elevado de pedidos de *impeachment* contra todos os presidentes brasileiros eleitos desde 1988 não pode ser desprezado. A presente pesquisa se insere numa tentativa de observar e investigar, de maneira detida, a utilização do instrumento do *impeachment* em âmbito nacional e quais os seus desdobramentos para a democracia brasileira, uma vez que a permanente ameaça potencial de remoção do cargo obriga que os presidentes levem em conta tal fator no exercício de suas funções e, sobretudo, na relação com o Congresso.

Além de trabalhar sobre as pesquisas que versam a respeito da remoção presidencial e os estudos comparativos sobre o *impeachment* disponíveis também na literatura internacional, o presente trabalho também debruça sobre os mecanismos de análise da crise política. Esse esforço visa compreender quais os fatores que se fizeram presentes, por vezes de forma não tão clara, no desencadeamento dos fatos que culminaram no término prematuro dos mandatos em 1992 e 2016, numa tentativa de tentar encontrar suas especificidades e delas extrair respostas acerca de como o instrumento de *impeachment* foi utilizado. Essa pesquisa leva em consideração a permanente tensão entre a objetividade e a singularidade que marcam os estudos nas ciências sociais, ao analisar os processos de crise política que desaguaram na remoção dos presidentes.

A reconstrução dos quadros particulares de crise andar­á em paralelo com a análise das peças de pedido de *impeachment* que foram apresentadas para a remoção de Collor e Dilma. Com a análise de tais pedidos, à luz da conjuntura social, política e econômica subjacente, pretende-se construir um panorama dos fatores que impulsionaram os processos de *impeachment* abertos, de modo a ter nessas denúncias o fio condutor da análise dos processos de crise política para assim lançar luzes na utilização do instrumento de *impeachment* no Brasil. Por essa razão, é que também serão analisados quais os fatores que motivaram a apresentação das denúncias, com o intento de verificar o que levou os proponentes a apresentar suas denúncias, dentro da conjuntura política do momento e que contribuíram para a remoção.

Justifica-se a leitura dos pedidos apresentados contra ambos os Presidentes da República, especialmente no que diz respeito aos fatores que os balizaram em sua apresentação, posto somente assim ser possível apreender o que leva um pedido de impedimento ser apresentado e como a sociedade se relaciona com esse instrumento. Tal verificação pode contribuir para o entendimento do que deve estar presente, nos âmbitos institucional e social, para que o processo

tenha por resultado a saída do presidente, para além da mera denúncia de crime de responsabilidade. Isso porque, o caso brasileiro não se explica pela mera existência de governabilidade, uma vez que não se observa a paralisia decisória ao longo da história do sistema constituído após 1988: as taxas de sucesso e dominância do Executivo, no período entre 1998 2018 teriam a média de 77,3% e de 83,5%, respectivamente, de acordo com informações extraídas do Banco de Dados do Legislativo do CEBRAP (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018).

Por outro lado, tendo em vista que a grande maioria dos pedidos apresentados não vieram a luz, é certo que os demais presidentes acusados souberam contornar a denúncia, mesmo em momentos de crise política e econômica, ainda que tivessem cometido crime de responsabilidade. Ou seja, o crime por si só não é suficiente para a deposição do presidente, demandando a apreciação dos outros fatores, sobretudo os de cunho político e da disputa de interesses, que permitiram a continuidade no cargo. Daí a importância de também se olhar para a centena de denúncias de *impeachment* arquivadas.

O banco de dados a ser utilizado na pesquisa corresponde aos pedidos protocolados perante a Câmara dos Deputados em face de Fernando Collor e Dilma Rousseff. Contra o primeiro, foram apresentados 29 pedidos e contra Rousseff, 68. Estes dados foram obtidos por meio da Lei de Acesso a Informação e correspondem exatamente às peças como apresentadas pelos proponentes, cujas cópias acompanham os despachos dado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, seja determinando o arquivamento seja pelo apensamento ou abertura do processo.

O primeiro capítulo é dedicado a discussão dos enfoques de análise do fenômeno da crise política, como forma de identificar e justificar o que se apreende de cada uma para a aplicação nos casos concretos, objeto do trabalho. No segundo capítulo, será discutido o fenômeno do presidencialismo, as desconfianças iniciais com o modelo e a evolução do caso brasileiro, que se tornou conhecido como presidencialismo de coalizão. Além disso, serão discutidas as teorias de remoção presidencial e o alargamento do conceito de *impeachment* e golpe, tendo em vista esta ser uma discussão frequente quando o fenômeno é debatido. Os últimos dois capítulos se dedicam a análise dos casos concretos da remoção de Fernando Collor, no terceiro capítulo, e de Dilma Rousseff, no quarto e último, no qual também será feito um comparativo entre ambos os casos, a luz da teoria apresentada nos capítulos anteriores.

Quanto a discussão acerca do alargamento conceitual – de *impeachment* e golpe – esta merece algumas considerações preliminares. Ao debater sobre os perigos da deformação de conceitos nas análises políticas comparadas, especialmente em decorrência do desenvolvimento da política mundial e da expansão de possibilidades e unidades de análise, Sartori (1970) propôs a “escada de abstração” como forma de evitar o alargamento que no fim levaria a conceituações muito vagas e que diriam cada vez menos em termos de profundidade analítica, apesar de cobrir uma área maior de situações observadas empiricamente (SARTORI, 1970).

Essa escada é baseada no significado do conceito e nos possíveis casos nos quais este pode ser aplicado. Aqueles com menos atributos e, portanto, mais genéricos e passíveis de aplicação em um número maior de casos são colocados nos degraus superiores, enquanto conceitos mais definidos, portadores de mais atributos, ficam nos degraus inferiores (LEVITSKY, COLLIER, 1997; SARTORI, 1970).

Assim, ao descer a escada a partir do conceito raiz é possível aumentar a diferenciação conceitual, o que leva a encontrar conceituações mais definidas e com atributos que se encaixam melhor em casos específicos, o que pode ser essencial para garantir definições mais refinadas para pesquisadores. (LEVITSKY, COLLIER, 1997) Por exemplo, partindo do conceito raiz de democracia, seus subtipos mais específicos poderão ser a “democracia parlamentar”, “democracia multipartidária” e etc. (LEVITSKY, COLLIER, 1997).

Uma forma de evitar o alargamento conceitual proposta por Sartori é, portanto, subir os degraus da escada, encontrando conceitos que tenham menos atributos definidores e, portanto, possam se encaixar em um número maior de casos (LEVITSKY, COLLIER, 1997; SARTORI, 1970). Por exemplo, em uma determinada análise na qual não se tenha segurança de que realmente esteja se falando de uma democracia, pode simplesmente subir o degrau de abstração e tratar o caso simplesmente por “regime”.

Outra estratégia utilizada para a inovação conceitual, conforme Collier e Levitsky discorrem, é a de criação de subtipos diminuídos. Diferente de descer o degrau da generalidade, este subtipo não necessariamente possuirá todos os atributos do conceito raiz, podendo apenas ser relacionado com um aspecto particular daquele. Como exemplo, a partir do conceito de democracia é possível se chegar em “democracia iliberal”. Além disso, geralmente estes subtipos

diminuídos servem para identificar atributos que faltam ao conceito raiz, de modo que não são vistos como aqueles conceitos mais gerais e que estariam nos degraus acima da escada de Sartori (LEVITSKY, COLLIER, 1997). Estas considerações serão levadas em conta na busca do enquadramento aos casos de *impeachment* analisados, a partir das conclusões que serão obtidas com a análise dos processos objeto do presente estudo.

No que diz respeito quanto à análise qualitativa das peças de impedimento apresentadas contra Fernando Collor e Dilma Rousseff, estas serão analisadas a partir de duas características principais: (i) a dos atores que solicitaram o *impeachment* e nesse sentido os pedidos serão separados em propostos por pessoas físicas, sociedade civil organizada, atores políticos institucionais e atores políticos não institucionais e (ii) os motivos narrados nas denúncias, sendo separados em pedidos motivados por questões eminentemente políticas, eminentemente jurídicas ou eminentemente econômicas, ou em suas mesclas, ou seja, pedidos de cunho político-econômico, jurídico-econômico, jurídico-político. A categorização não pretende discutir se o mérito do pedido poderia ser procedente ou não à luz da legislação, mas especialmente qual o fator que catalisou que o proponente se insurgisse contra o presidente em exercício.

Assim, estabelecida a intenção de mapear e entender as motivações e fatores que influenciam os pedidos de *impeachment*, a presente pesquisa pretende usar da análise qualitativa dos pedidos de acordo com os seguintes critérios:

Quadro 1: Classificação de atores proponentes dos pedidos

Tipos de atores	Especificação
Pessoa Física	Qualquer cidadão que não possua mandato político eletivo em qualquer esfera de poder, e não demonstre participar de qualquer tipo de movimento social ou de organização da sociedade civil
Sociedade Civil Organizada	Associações, fundações, organizações ou movimentos sociais, institucionalizados ou não, com atuação prévia ou reunidos exclusivamente para essa finalidade
Ator Político não institucional	Pessoa física que apresenta pedido em nome próprio, que não possua mandato eletivo, mas demonstre a existência de atuação na esfera política, como participe de entidade da sociedade civil organizada ou de maneira autônoma

Tipos de atores	Especificação
Ator Político institucional	Pessoa física que possua mandato eletivo ou seja integrante de qualquer um dos poderes do estado, em nível federal, estadual ou municipal

Fonte: elaboração própria do autor

E de acordo com as seguintes motivações:

Quadro 2: Classificação dos pedidos de acordo com o conteúdo

Motivação	Explicação
Eminentemente Político	Formulado em decorrência de discordância eminentemente política com o chefe do executivo, sem que seja demonstrado ou possa ser considerada a existência de crime de responsabilidade
Eminentemente Jurídico	Formulado com a pretensão de demonstrar a existência de crime de responsabilidade, não relacionado com opções políticas do presidente da república.
Eminentemente Econômico	Formulado em razão de discordância com a política econômica adotada pelo presidente ou em função de crise econômica, cuja culpa é atribuída ao desempenho do governo.
Outros	Formulado sem a pretensão de demonstrar discordância com políticas do presidente ou a existência de crime de responsabilidade
Jurídico-Político	Formulado em razão da discordância com opções políticas do chefe do executivo e que também podem ser considerados crime de responsabilidade
Político-Econômico	Formulado em razão da discordância com as opções políticas do chefe do executivo e com a política econômica do governo
Jurídico-Econômico	Formulado com a pretensão de demonstrar o cometimento de crime de responsabilidade pelo presidente e baseado em discordância com a política econômica. Ou, ainda quando a opção política econômica representar crime de responsabilidade por si só.

Fonte: elaboração própria do autor

Em suma, este estudo visa compreender os motivos pelos quais o instrumento de *impeachment* se faz tão presente desde a promulgação da Constituição de 1988, diante do elevado número de denúncias apresentadas, e especialmente, o processo crítico que levou a ser adotado por duas vezes em 24 anos, culminando na remoção de dois presidentes eleitos. Nesse sentido, o que se pretende investigar é o que transparece como relevante para os proponentes de uma denúncia de *impeachment*, no processo conjuntural de crise política, bem como, no que tange aos fatores institucionais e sociais subjacentes, as estratégias dos atores envolvidos e os fatores que levaram que a remoção presidencial fosse adotada em ambos os casos analisados.

1 PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DO FENÔMENO DE CRISE POLÍTICA.

São diversos os enfoques possíveis de análise do processo de crise política, sendo aqui apresentados alguns deles que contribuem com o esforço que o presente trabalho se propõe, ou seja, analisar as crises que levaram à remoção de Fernando Collor e Dilma Rousseff da presidência do Brasil. Não se pretende, de nenhuma maneira, qualquer pretensão de dar explicações totalizantes – principalmente em se tratando de um objeto complexo tal qual o *impeachment* – sobretudo porque sempre estarão de fora diversos aspectos do fenômeno em análise.

A esse respeito, é pertinente a advertência de Sallum Jr. (2016) acerca da literatura da ciência política a respeito do *impeachment*, no sentido de que “a concepção de explicação em que se ancoram não parece satisfatória, pelo menos para quem deseja analisar as crises políticas como processos” (SALLUM JR., 2016). Mais ainda, restringir-se a análise dos processos de remoção presidencial apenas a partir dos fatores considerados como determinantes para a literatura dominante, pode terminar por não explicar nada com valor analítico robusto, que não dê conta de ser capaz de demonstrar as implicações particulares do objeto analisado para a realidade concreta na qual inserido.

De maneira mais direta, apenas com estudos comparativos, é difícil extrair do *impeachment* as suas verdadeiras implicações dentro do processo democrático brasileiro, sendo certo que a mera constatação de que o fenômeno tem algumas raízes similares com as observadas em outras localidades e se insere num contexto maior do quadro de “remoção presidencial”, não permite sair da superficialidade da questão, o que pode levar a conclusões erradas acerca de sua legitimidade da pertinência da fundamentação jurídica e das razões e sociais que conduziram à sua eclosão. Daí porque se faz imperiosa a análise detida do processo de crise política nos quais estes ocorrem, pretensão do presente estudo.

Sallum Jr. também assevera que os estudos a respeito do *impeachment* se prestam apenas a nomear os processos de crise política, mas não a examiná-los, na medida em que não são

capazes de demonstrar os demais fatores que se fazem presentes nos processos particulares de crise e a forma como estes são articulados pelos atores (SALLUM JR., 2016). É por isso que:

No processo de identificação de causas por comparação, os fatores causais são mantidos fora do processo de luta política que leva à crise; são separados do próprio processo de disputa que denominamos crise política e dos seus possíveis resultados — renúncia do presidente, impeachment, preservação do presidente, golpe de Estado etc. (SALLUM JR., 2016).

É possível concluir, portanto, que apenas a análise do processo crítico particular, que leva ao *impeachment*, é que pode permitir extrair dele a verdadeira natureza deste e sua melhor conceituação, levando-se em conta os critérios – também os riscos – citados quanto às formas de conceituação permitindo responder, por exemplo, se houve um golpe parlamentar ou não. Assim, necessário discorrer teoricamente acerca dos mecanismos de análise dos processos de crise política.

Apenas a título de reforçar o que está sendo dito, não se trata aqui de negar, de maneira nenhuma, o valor dos estudos comparativos para a análise do fenômeno em questão, cujas conclusões dos Autores serão recuperadas ao longo do trabalho sempre que isso se mostrar necessário. Entretanto, a premissa do presente estudo é a de que a comparação de casos assemelhados de remoção presidencial é insuficiente para ser captado o processo de crise política que as desencadeou e a sua cadeia de causalidades. Busca-se, portanto, outros enfoques teóricos – que correspondem ao estudo do fenômeno de crise política - que serão somados para se aproximar de conclusões mais robustas quanto a utilização do instrumento do *impeachment* no Brasil.

1.1 A perspectiva sociológica de Michel Dobry

Já foi dito que são diversas as formas de abordagem a respeito do fenômeno de crise política. No campo da sociologia, o maior esforço nesse sentido foi o empreendido por Michel Dobry, professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Paris 1 Panthéon-

Sorbonne, em sua obra clássica “Sociologia das Crises Políticas: A dinâmica das mobilizações multissetoriais”², publicado pela primeira vez em 1986 na França.

Na obra, Dobry busca sistematizar o estudo do fenômeno das crises políticas, enfatizando o papel das mobilizações dos diversos setores compreendidos no âmbito de uma sociedade complexa. Para realizar a empreitada, parte da premissa de que os fenômenos de crise política não configuram rupturas essenciais das conjunturas rotineiras de uma sociedade, mas representam um momento de redefinição da atividade tática dos atores, caracterizando-se enquanto conjunturas políticas fluídas. (SALLUM JR., 2016; MARTUSCELLI, 2016, PACCELLI, 2019). Ou seja, as crises políticas não são patologias do sistema, mas guardam um grau de correspondência com as conjunturas rotineiras. Há um sentido de continuidade. Isso também se caracteriza por abrir aos atores um campo maior de escolhas, diferentes das situações conjunturais rotineiras (DOBRY, 2014).

Na perspectiva em tela, a sociedade complexa é aquela caracterizada pela estruturação em torno de diversos setores ou campos sociais diferenciados. Estes, ao mesmo tempo em que se apresentam de forma emaranhada, possuem relativa autonomia (DOBRY, 2014). Cada um desses setores age por lógica própria, que não necessariamente corresponde a padrões que delas se esperam, na medida em que “essas lógicas são moldadas por uma historicidade bem mais caótica e bem menos ‘funcional’ do que desejariam certas sociologias.” (DOBRY, 2014, p. 87). Ou seja, não é possível falar que o exército age apenas de acordo com a lógica do combate e a escola se restringe, na prática, somente à lógica pedagógica (DOBRY, 2014).

Não significa, por outro lado, que o uso tático a partir da singularidade de determinado setor esteja descartado, enquanto estratégia durante um confronto. Ainda, no que concerne à esfera política, essas lógicas irão variar a depender do sistema de governo adotado, havendo um conjunto de diferenças que opõe aqueles do tipo parlamentar do tipo presidencial, por exemplo (DOBRY, 2014).

Nesse diapasão, além da multiplicidade de setores, estes possuem traços em comum. O primeiro, segundo o Autor, é o fato destes se apresentarem como “zonas limitadas de

² Publicado pela primeira vez em 1986, com o título *Sociologie des crises politiques; La dynamique des mobilisations multisetectorielles*.

interdependência” o que significa dizer que os atores inseridos nos determinados setores agem de maneira tática e executam seus cálculos de acordo com as lógicas daquele setor em específico. Nas palavras do próprio Dobry:

Nesse sentido, podemos dizer que os setores se caracterizam, nas conjunturas rotineiras, por sua capacidade de realizar o fechamento do espaço de referência obrigatório dos cálculos de seus membros ou, melhor, por sua capacidade de realizar a captação desses cálculos.” (DOBRY, 2014, p. 89)

Vale acrescentar que essa perspectiva considera que os atores estão vinculados à lógica do setor específico, o que significa que na apreensão dos cálculos setoriais não se busca verificar qualquer tipo de consenso explícito ou tácito dos membros desse determinado setor em direção a determinado interesse ou a projeto específico (DOBRY, 2014). É possível aferir, então, que os membros de um determinado setor somente possuem uma determinada forma de reagir às circunstâncias que lhes são apresentadas, a qual está intimamente ligada com a forma de operação daquele determinado setor. Dito de forma simples, espera-se que dos atores ligados à lógica judiciária cálculos efetuados de maneira distinta dos integrantes das corporações militares.

Salienta-se, que nas conjunturas rotineiras os setores mantêm certa autonomia, o que significa dizer tão somente acerca do modo de funcionamento destes em face dos demais setores das sociedades complexas, não se tratando aqui de observar a relação setorial. Para Dobry, pode-se apreender a autonomia do setor a partir das tecnologias institucionais que permitem que os atores exerçam suas missões sem interferência externa e, de um modo particular, no que diz respeito às linguagens, suas jurisdições internas e do silêncio em face ao público exterior (DOBRY, 2014). Além disso, os setores são dotados de uma temporalidade que lhes são próprias.

Dobry apresenta, ainda, a necessidade de perceber o papel que a objetivação das relações sociais exerce para a análise das lógicas setoriais, característica que estas adquiriram de maneira mais proeminente na contemporaneidade (DOBRY, 2014). O que se afirma é a realidade externa e coercitiva que as relações setoriais exercem sobre os membros inseridos nos determinados setores, e que a objetivação das relações setoriais diz respeito a “redes ou tramas de significação” (DOBRY, 2014, p. 91) nas quais inseridas. Isso significa que na execução das atividades dos setores estes estão submetidos a uma lógica multisetorial, de modo a tornar impossível que não sejam afetadas pelo comportamento dos outros setores existentes, o que leva a um sem número

de dificuldades práticas. A forma de apreender essa objetivação dos setores sociais no processo de análise poderia se dar por meio

de um jogo de tipificações, de taxonomias e de operações de classificação que revelam e veiculam as linguagens nativas e, de maneira mais geral, de recursos que procuram os instrumentos cognitivos da vida cotidiana, incluídos nos aspectos mais diretamente políticos. Longe de ser o reflexo de ou o véu de uma realidade social mais “profunda”, essas significações objetivadas participam diretamente dessa realidade por meio do efeito, entre outros, de coerção que elas exercem sobre os atores. (DOBRY, 2014, p. 92)

Os setores se estabelecem de modo a formar o que o autor chama de uma rede de consolidação, que pode ser observada na lógica de formação dos estados democráticos contemporâneos e nestas mantém a realização de transações entre eles, não apenas com o intuito de consolidação ou da manutenção do funcionamento do sistema, mas de relações colusivas que revelam formas intrasetoriais de dominação (DOBRY, 2014).

Há uma espécie de reconhecimento mútuo entre os setores distintos, que contribui para a consolidação dos sistemas complexos, que advém, de certa forma, da própria definição que os setores dão de si mesmos. Ainda, isso revela uma tendência de colocar a margem os setores que não operam nessa lógica do reconhecimento mútuo (DOBRY, 2014). A lógica dos setores é a de buscar preservar a si mesmos, fechando os olhos para aquilo que seriam atividades próprias dos demais setores – mesmo que por vezes se afastam das lógicas democráticas - em respeito a esse reconhecimento mútuo que possuem (DOBRY, 2014).

Em suma, é importante manter em vista que a teoria de Dobry enfatiza a dimensão competitiva, de enfrentamento ou concorrência dos setores das sociedades complexas, e não a noção de troca ou de produção de cooperação entre eles, sendo considerado que

É preciso ver com clareza que, mediante a noção de setor, não procuramos apreender esferas sociais ou sistemas de ação diferenciados enquanto lugares de produção ou de uma troca particular, de um *jogo cooperativo* entre seus membros, mas sim enquanto sítios de competição, de concorrência ou de enfrentamento. Essa observação é importante uma vez que se trata de situar a abordagem que procuramos definir com referência àquela de certos pioneiros da reflexão sobre mobilização de recursos, que tentaram discernir os processos por meio dos quais os grupos sociais, em particular aqueles que são os mais desmuniados, podem incrementar seus estoques de recursos políticos (DOBRY, 2014, p. 99) (grifo do original).

Além disso, o grau de institucionalização não impede o reconhecimento enquanto um setor no processo de análise, na medida em que grupos ou movimentos sociais, mesmo que em

espaços de tempo curto, podem revelar as características acima citadas a respeito dos setores. Ou seja, apresentam um grau de autonomia e de instrumentos de objetivação passíveis de utilização, além de terem preponderância sobre uma lógica social determinada (DOBRY, 2014).

A partir da compreensão da lógica dos setores nas sociedades complexas e nas conjunturas rotineiras, é possível compreender o funcionamento destas nos momentos de crise.

Dobry não compreende que as condições por ele observadas devam aparecer de forma pura nestes processos, dadas às dinâmicas da realidade concreta e os seus aspectos particulares. É nesse sentido que todas as características têm natureza meramente tendencial e, portanto, podem ou não se fazer presente em maior ou menor medida a depender do contexto efetivo da crise que é objeto de análise, podendo ainda ser aperfeiçoada a partir de outros pontos de análise – alguns referidos pelo próprio autor – que se amoldam melhor na verificação do processo de crise que se pretenda compreender.

Além disso, as principais condições de crise avaliadas não constituem, elas mesmas e isoladamente, prova de se estar diante de um processo crítico para o sistema social em avaliação, mas é no conjunto destas que se torna possível vislumbrar esse fenômeno, independente de outras características particulares que porventura estejam presentes. Nisso se soma que para apreender a presença dessas características o que deve ser observado, ou ao menos constitui um meio privilegiado de verificação, é a análise das atividades desempenhadas pelos atores sociais em seu aspecto relacional. A esse respeito, Dobry enfatiza que:

Compreendemos por conseguinte, que um dos meios privilegiados para se apreender a presença efetivas das propriedades pelas quais caracterizamos conjunturas políticas fluidas consiste em busca-las na atividade dos atores sociais: podemos dizer, assim, que essas propriedades existem na realidade se pudermos observar que os protagonistas das crises “fazem com” elas, isto é, para retomar uma noção da qual já fizemos uso, se essas propriedades se apresentam aos atores políticos sob a forma isolável de identificá-las às características das tecnologias políticas – poderio ainda praticamente inexplorado – que estes atores fazem entrar em ação. (DOBRY, 2014, p. 130) (aspas do original).

Esse aspecto relacional dos aspectos tendenciais de crise pode ser mais bem compreendido a luz dos ritmos que os setores sociais desempenham e das temporalidades que assumem nos momentos de crise política. A esse respeito, Dobry segue a linha de Bourdieu para quem as grandes crises políticas têm o condão de sincronizar as temporalidades setoriais, de modo que passam todos a operar de modo a reproduzir as marcas desses momentos de forma a

tornar transparente para quem observa a emergência desse tipo de processo. Sem embargo, a ênfase nessa perspectiva é falar em sincronização, no aspecto que trata da emergência de um eixo de atividade que se impõe e passa a definir a forma de atuação dos atores inseridos nos setores sociais. Aqui, ainda, também é possível verificar o descompasso dos ritmos ou da temporalidade própria do setor em razão dessa dinâmica de crise política.

Tendo isso em mente, é possível descer às condições presentes nos processos de conjuntura política fluída, as quais são, de certa forma, a contraposição daquilo que se verifica nas conjunturas rotineiras. Nesse sentido, a despeito de - enfatiza-se - os processos de crise não representarem rupturas essenciais com os momentos de “normalidade”, as lógicas antes observadas se caracterizam agora de forma diversa, ainda que venham a ser reorganizadas ao término do processo de fluidez. Os setores perdem as suas marcas “naturais”, sendo esse processo caracterizado por uma dada incerteza estrutural, que se demonstra pelo

apagamento ou o embaralhamento dos indícios e dos marcos, bem como a perda da eficiência dos instrumentos de avaliação que, enquanto elemento das lógicas setoriais, servem nas conjunturas rotineiras de suporte e de material para as apreciações, as interpretações das situações, das antecipações e, mais geralmente, dos cálculos ordinários dos atores. (DOBRY, 2014, p. 113)

Há aqui uma espécie de dessetorização, que se denota pela redução da autonomia própria dos setores e a abertura dos espaços de confronto e pela evasão dos cálculos setoriais (DOBRY, 2014). Em suma, o que se observa nesse ponto é que as lógicas que são particulares a cada um dos setores passa a ser muito mais afetada pela dinâmica multisetorial, que pode levar a uma modificação de seu funcionamento interno e de uma atomização de seus participantes, como também a utilização de novos índices e cálculos de referência para a escolhas das estratégias, como também a atuação em novos locais e arenas que não seriam ocupadas nas conjunturas rotineiras, havendo ainda um relaxamento com relação as pautas próprias do setor (DOBRY, 2014).

A incerteza estrutural que se apresenta nas dinâmicas de conflito leva a modificação ou do valor dos instrumentos próprios de cada setor, dificultando ainda que estes tenham informações precisas acerca de como estes recursos podem ser utilizados e o quanto eles serão eficazes de acordo com as jogadas estratégicas que se pretendam fazer, posto que os instrumentos de avaliação acessíveis são bastante dependentes da estabilidade das lógicas

setoriais (DOBRY, 2014). Esse custo para a obtenção das informações e as dificuldades na interpretação e no cálculo de suas atitudes – como também o cálculo das ações dos outros setores envolvidos na crise – é possível de ser verificado no comportamento dos atores naqueles momentos que o autor chama de “derrapagem” das crises. Esses momentos se afiguram como aqueles nos quais os atores acreditavam ter recuperado as condições para a estabilização, a partir de uma interpretação correta e socialmente aceitável da situação em questão.

Também se diferenciando do contexto rotineiro, a conjuntura crítica fluída se caracteriza pela desobjetivação das relações setoriais. Esse processo, ainda que nem sempre seja assim, pode ser visto de maneira bastante proeminente pela emergência de momentos catárticos nos quais tudo parece ser possível, o que pode recair sobre a legitimidade de atores e do próprio regime. Nesse processo, alguns atores podem emergir como agentes que aparentemente revelam as condições para a mudança, como também há espaço para atos de criação ou de ruptura, a partir de uma lógica diferente daquele setor que é alvo da intervenção (DOBRY, 2014).

Em resumo, o que a teoria de Dobry oferece é um mecanismo de análise dos momentos de crise política, que não pode ser percebido como a mera oposição entre a ordem de um lado e a desordem do outro, estando submetido, portanto, a uma dinâmica social e a jogadas entre os atores, que pode ser capturado pelo analista a partir do que o autor chama de transformações de estado no funcionamento dos setores sociais que caracterizam as sociedades complexas, devido às mobilizações multissetoriais.

Essa perspectiva busca demonstrar as diferenças que marcam as conjunturas rotineiras daquelas tidas como críticas, na medida em que há o reconhecimento de que há um processo de continuidade entre elas, o que não implica dizer que não haja discrepâncias, mas sim onde estas devem ser efetivamente observadas. Como Dobry explica, trata-se “de abordar as ‘estruturas’, ‘as organizações’ ou os ‘aparelhos’ ao levar em conta sua sensibilidade às mobilizações, às jogadas deferidas, à atividade tática dos protagonistas das crises.” (DOBRY, 2014, p. 46).

Ao tratar do cálculo dos atores para a tomada de decisão nas mobilizações multissetoriais, nem de longe isso se reduz a uma visão meramente econômica ou de cálculo político, mas estes podem variar de acordo com diversos mecanismos de apreensão, diversos pontos de referência, instrumentos de avaliação ou estoques culturais ligados à sociedade em análise, bem como se

relacionar com as regras e modo de agir das instituições envolvidas, o que torna necessário tentar apreender como estes são mobilizados nas situações reais e como os atores se percebem deles e os operam nas dinâmicas de mobilização.

Não é possível apreender as lógicas “institucionais” como algo dado, ou como uma forma de agir monolítica e da maneira esperada para o setor no qual ele estivesse envolvido. Daí porque, diante da possibilidade de entrada de diversos atores, com propósitos distintos, ou quanto à presença de pautas distintas daquelas normalmente esperadas para determinado setor, compreende Dobry pela impossibilidade de verificar que as mobilizações se realizem em torno de pautas ou objetivos específicos, ou estratégias idênticas para os setores mobilizados. A mobilização é fruto dos recursos colocados em ação pelos atores, numa espécie de jogada ou movimento, no processo de conjuntura fluída. Essas jogadas serão objeto de análise da atividade tática dos atores e corresponde ao comportamento destes, tomados individualmente ou de forma coletiva, e cujo comportamento visa influenciar o dos demais. Esses recursos podem ser postos em movimento pelos atores, ou permanecer latentes, sendo certo que seu peso varia de acordo com esse fator, não obstante venham a ser considerados pelos atores no momento do cálculo de suas jogadas.

Por não ter por objetivo buscar compreender as finalidades ou eventuais motivações do processo de crise política, mas centrar o foco de análise nos processos de mobilização em si, é que a teoria proposta e na forma como descrita por Dobry não ter por objetivo salientar a existência de grupos antagônicos em um determinado tipo de conflito substancial, ou mais precisamente, discutir as posições de dominados e dominadores. Não significa afirmar que não haja diferença dos que os atores têm acesso e lhes são disponíveis para deferir suas jogadas nos conflitos, mas é certo que isso não é um dado apriorístico com relação à capacidade de cada um no processo crítico, não sendo possível apreender diferenças, por esse fundamento, com relação a mobilizações contestatórias e a atividade tática dos agentes de controle.

A teoria ora sintetizada nos fornece interessantes ferramentas para a análise do processo de crise política de acordo com o escopo do presente estudo, não obstante, as suas limitações – muitas das quais colocadas pelo próprio autor – parece nos autorizar a complementar essa lacuna a partir de outros vieses teóricos, que possibilitam tornam mais inteligível o processo de crise

política que leva ao *impeachment*. Em primeiro lugar, como visto, Dobry não tem como foco observar os resultados, tampouco as motivações dos atores sociais que se inserem na dinâmica de crise política, por compreender que compete ao analista verificar o desenvolvimento próprio das dinâmicas internas da conjuntura crítica. Essa aparenta ser uma limitação essencial, mas escapável, por exemplo, ao trazer sua teoria de análise para os processos de *impeachment*, na medida em que a própria escolha do objeto já parte de seu resultado e não o contrário. Dito de forma mais simples, não é possível não deixar que o resultado do processo de remoção do presidente influencie na análise do processo de crise que o antecedeu, o que por si só é suficiente para que a adoção da perspectiva teórica de Dobry já apareça de forma temperada. A esse respeito, a crítica de Martuscelli aparenta ser bastante proveitosa, especialmente para os propósitos do presente estudo:

Em linhas gerais, a proposta de Dobry apresenta-se como uma explicação demasiadamente reducionista do fenômeno das crises políticas, uma vez que o autor prioriza apenas um aspecto da crise, a mobilização social, entre as diversas dimensões que a recobrem – o que o leva a uma análise unifatorial do problema em questão –, e que, em decorrência dessa questão inicial, seu estudo tende a se limitar a uma explicação formalista e abstrata das crises – distinguindo as conjunturas em termos de maior ou menor grau de objetivação, amplitude da atividade tática, maior ou menor previsibilidade dos cálculos políticos, entre outros aspectos, deixando de lado os elementos objetivos que as caracterizam e dinamizam, e que estruturam o jogo político. (MARTUSCELLI, 2016, p. 10/11)

A par disso, ainda que a afirmação pareça carregada de manifesta obviedade, é necessário afirmar que o processo de crise política que leva ao *impeachment* – e para isso os estudos comparativos permitem a afirmação com segurança – advém sempre de um processo de mobilização multissetorial, na qual os recursos dos atores são mobilizados de maneira estratégica e cujas jogadas visam afetar o comportamento dos demais atores. Nesse sentido, dado que no presidencialismo a remoção do presidente pela via do *impeachment* é sempre um processo traumático, pois não basta uma mera derrota legislativa para que seja levado a cabo, uma vez que o sistema não se caracteriza pela flexibilidade do sistema parlamentar, mas justamente pelo mandato fixo do presidente, não parece prematuro afirmar que sempre haverá mais de um conflito mobilizado nessa conjuntura crítica, o que torna a teoria de Dobry bastante profícua para o estudo da conjuntura crítica que antecede ao *impeachment*, ainda que esta seja agregada a outros enfoques teóricos que não parecem ser excludentes. Por tal razão, o presente estudo irá aproveitar a perspectiva de Dobry, sem descurar da observação das causas e dos resultados da

crise política que se pretenda analisar, sobretudo porque o que motiva o estudo do *impeachment* muitas vezes é olhar para o retrovisor, buscando enxergar o que levou a este.

1.2 A crise política nas análises de inspiração marxista

A opção de trazer para o bojo do presente estudo a perspectiva marxista de análise do fenômeno das crises políticas se dá inspirada por visões como a demonstrada por Martuscelli (2020), no sentido de que

o institucionalismo tende a tratar a política e a economia como dimensões da vida social separadas – não apenas metodologicamente –, mas organicamente, na realidade. Nesse sentido, o institucionalismo nega o condicionamento recíproco entre ambas as dimensões na explicação dos fenômenos sociais. Além disso, tal problemática teórica insiste em desconectar a dimensão institucional do processo político dos conflitos distributivos de classe, pensados aqui como condicionados por fatores econômicos, políticos e ideológicos. (MARTUSCELLI, 2020, p. 9/10).

A esse respeito, não parece exagero adiantar, na linha do que demonstrado no presente estudo, que o fenômeno de remoção presidencial, seja pela via do *impeachment* ou de outras observadas pela literatura da ciência política, possui motivações que assemelham aos golpes militares do passado. Ainda, os autores observam bastantes similaridades entre aquele fenômeno nas diversas localidades nas quais os dados são coletados, sem que os contextos particulares de cada país sejam considerados de forma detida nas análises.

Por essa razão, algo parece faltar nas análises comparativas, quando o que se pretende é observar no detalhe um contexto particular - aqui a experiência brasileira. A dimensão relacionada aos conflitos distributivos de classe e os conflitos entre os blocos no poder podem contribuir na análise do fenômeno da remoção presidencial. De outro lado, a mera constatação da crise como um fenômeno advindo da perda de capacidade do presidente, no que tange ao seu relacionamento ou o apoio que possui dentro do Poder Legislativo, vale dizer, a sua capacidade de manter a governabilidade, seja em razão de ter demonstrado algum grau de incapacidade para o exercício do cargo, ou em função de outras questões (má condução da economia, escândalos de corrupção ou políticos e etc.) parece não responder a todas as questões que levam um pedido de *impeachment* a prosperar e, ainda, responder sobre as suas repercussões para o aprofundamento

do processo democrático, mormente em se considerando o trauma causado pela saída prematura de um presidente antes do término de seu mandato.

Tendo isso em mente, é interessante para a presente empreitada partir da obra de Nicos Poulantzas (1977), dado que há no autor a pretensão de buscar um conceito específico de crise. O próprio autor reconhece uma inflação na utilização do termo crise, o qual pode ser utilizado para tratar de diversas modalidades desta (política, ideológica, econômica e etc) sem que sejam questionadas as características próprias de cada modalidade. Há duas advertências feitas por Poulantzas enquanto premissa de sua análise, acerca do que deve ser evitado: I) adotar uma concepção meramente mecanicista, evolucionista ou economicista, que para além de reconhecer a presença dos elementos genéricos de crise, banaliza o próprio conceito, porque sempre se estaria diante de uma “crise geral do capitalismo”, bem como por II) reconhecer ser a crise a disfuncionalidade de um sistema que operaria em completa harmonia, vale dizer, algo que irromperia sem que a própria dinâmica dos momentos de normalidade contribuísse para tanto. Como se houvesse a infiltração de um elemento externo em um sistema saudável (POULANTZAS, 1977; MARTUSCELLI, 2016; ALMEIDA, 2018).

Poulantzas analisa aquilo compreendido como crise econômica, o que depois será apropriado para os conceitos de crise política e crise de Estado. O sistema capitalista é marcado por sua natureza contraditória, na medida em que os momentos de desarticulação são necessários para o seu próprio funcionamento, contendo elementos genéricos de crise e que, na visão poulantiana, fazem parte constante do processo de reprodução do capitalismo. Ainda, as relações de produção e de exploração que constituem o processo de reprodução do capital não ignoram o papel das classes em conflito e aquele que é desempenhado pelo Estado. (POULANTZAS, 1977).

A partir do momento no qual o produtor direto tem extraído de si os frutos de seu trabalho, que é apropriado pelo dono dos meios de produção, ou seja, a classe capitalista exploradora apodera-se da mais-valia (ou mais valor) do trabalhador assalariado, instaura-se no processo de produção do capital a tensão permanente entre o capital e trabalho. Além disso, esse processo é atravessado por crises conjunturais e estruturais, de médio ou longo prazo, que podem ou não se converter em fundamentos de instabilidade para o plano político. Nisso, Poulantzas

rejeita a concepção economicista e evolucionista que enxergaria a fase atual de reprodução do capitalismo sempre como a última e que levaria a sua ruína, na medida em que esta concepção dissolveria a especificidade do conceito de crise, sem levar em conta a capacidade de o capitalismo reabsorver e manter o seu processo reprodutivo.

Daí decorre a compreensão de que a crise representa uma “situação particular de condensação de contradições”, já que os elementos genéricos de crise estariam permanentemente presentes nas relações estabelecidas para a produção do capital (POULANTZAS, 1977). Assim, na temporalidade própria relativa ao estágio de transformação do capitalismo é que estariam as situações que permitiram a condensação desses elementos genéricos, fazendo aparecer à crise como tal, marcada por esse momento temporal específico. Essa mesma explicação é que Poulantzas também utiliza para conceituar a crise política: esta seria a condensação das contradições no que se refere ao domínio político, que afetam tanto as relações de classe, como também os aparelhos de Estado.

Os elementos genéricos de crise que decorrem da reprodução do capital são também inerentes à reprodução do poder político institucionalizado, de modo que a crise política detém um papel na manutenção da dominação de classes, na medida em que ela pode ser a responsável por manter a hegemonia de determinada classe, ou fração de classe no poder, bem como de permitir, em última instância, a transformação do sistema econômico (POULANTZAS, 1977).

Dada à separação relativa do Estado das relações de reprodução econômica, a despeito dele este parte constitutiva do modo de produção capitalista, a existência de uma crise econômica não necessariamente se traduzirá em crise política ou de Estado: tais crises tem traços particulares e uns não se traduzem especificamente nos outros e, ainda estas podem acontecer simultaneamente, o que conduziria a um fenômeno de uma crise mais profunda que afeta o conjunto das relações sociais. Nem sempre as temporalidades serão coincidentes em razão das especificidades de cada campo. A crise política pode vir antes ou depois de uma crise econômica, por exemplo. Como observa Almeida (2018),

Nem toda crise econômica se politiza. Pode resultar, quase sempre por meio de processos que penalizam, por maior ou menor tempo e amplitude, trabalhadores, trabalhadoras e povos, em nova fase de reprodução ampliada do sistema. E, quando se politiza, nem sempre adquire um caráter de crise revolucionária.” (ALMEIDA, 2018,p. 182)

Um dos pontos de contato que a visão de Poulantzas tem com aquela apresentada por Dobry diz respeito às temporalidades próprias que a conjuntura de crise apresenta. Apesar de seus enfoques teóricos distintos e Dorby enfatizar as temporalidades dos setores sociais, Poulantzas compreende de que a crise política se constituiu em

um processo efetivo, com ritmo próprio, com tempos fortes e fracos, com altos e baixos, e que pode frequentemente se estender por um longo período: é este processo mesmo que, todo o tempo, consiste de uma situação-conjuntura particular de condensação de contradições (POULANTZAS, 1977, p. 12)

Poulantzas por sua vez, assenta que toda crise política é constituída por uma crise ideológica, na medida em que esta desempenha um papel essencial na posição assumida pelas classes na conjuntura da luta inerente ao processo de reprodução do capitalismo. Essa ideologia se apresenta nas relações de força, nos aliados feitos pelas classes e frações de classe e nas formas de organização e de representação que estas constroem e como se apresentam umas às outras.

Conforme Martuscelli (2016) demonstra, há em Poulantzas o reconhecimento de que a análise do fenômeno de crise política não pode ser dissociada da conjuntura histórica na qual inserida, devendo, ainda, ser levada em consideração toda a complexidade e as contradições que estão em marcha naquela determinada conjuntura (MARTUSCELLI, 2016). A relação de forças presentes na sociedade se altera nas diversas conjunturas políticas, levando a novos arranjos e novas crises políticas.

Vale ressaltar a crítica de Martuscelli quanto a inexistência de uma distinção clara entre os conceitos de “crise política” e de “crise de Estado” na obra de Poulantzas, devido a mudança da sua compreensão do conceito de Estado presente em suas últimas obras, nas quais este assume um aspecto relacional, reconhecido enquanto “condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTZAS, 2015, p. 130). Ou seja, isso poderia levar ao reconhecimento de que o estado capitalista está em permanente situação de crise, uma vez que “absorve, em sua própria lógica de funcionamento, em sua própria estrutura, as contradições de classes existentes em determinada formação social” (MARTUSCELLI, 2016, p. 20), o que é criticado pelo próprio Poulantzas.

Daí porque Martuscelli, ao discorrer sobre a especificidade do conceito marxista de crise política, vai enfatizar a necessidade de se trabalhar com a distinção entre a transformação social e a reprodução social, que pode ser compreendido a partir dos escritos de Lênin a respeito das condições objetivas de instauração de uma situação revolucionária. Por meio da leitura deste autor, o primeiro defende que nos momentos de crise surge uma força social que pode modificar as relações de classe então existentes, sendo possível surgir uma nova classe que possa derrubar aquela até então dominante e promover uma mudança no tipo de Estado, ou que a capacidade de mudança seja restrita as relações de classe sem que isso conduza a uma transformação social do tipo de Estado, mas capaz de, por vezes, modificar o tipo de governo ou o regime político (MARTUSCELLI, 2016). Nesse segundo cenário, pode haver modificações no relacionamento entre as classes dominantes e nas frações de classe que podem modificar a hegemonia política, como também a mudança entre os aliados e o relacionamento com as classes dominadas.

Em linhas generalíssimas, é possível entender a transformação social como aquele estágio no qual as contradições de classe se operam de tal forma que permite que uma delas seja capaz de modificar a forma de Estado, enquanto que na reprodução social o conflito de classe permanece sem que este seja suficiente para levar a mudanças mais profundas nas relações de classe ou no aparelho de Estado, ainda que haja crises e instabilidades que possam conduzir a certas mudanças de governo ou na dinâmica dos atores sociais.

Por essa razão é que também se faz necessário sublinhar a diferença entre o conceito de crise e o de instabilidade. Martuscelli (2016), para essa tarefa, parte da ausência de uma definição clara dessa distinção em Poulantzas, assentando a importância de fazê-la em razão de reconhecer uma possibilidade de defasagem, no processo de reprodução social, entre o econômico e o político (MARTUSCELLI, 2016). Assim, compreende que a crise se apresenta “numa situação de condensação de contradições, uma força organizada com capacidade de realizar mudanças nas relações de classes vigentes” (MARTUSCELLI, 2016, p. 24), enquanto que a instabilidade política se caracterizaria numa conjuntura cambiante, onde não há a força social organizada e que se apresente de maneira tal para transformar as relações de classe. Armando Boito Jr. (2018) também vê na instabilidade a ausência de uma força social com a capacidade – e acrescenta, disposição – para transformar a instituição de reprodução social que claudica, caracterizando-se pela existência de obstáculos na reprodução das instituições políticas

ou de uma determinada estrutura (BOITO JR. 2018). Ou seja, da situação de instabilidade não se espera qualquer transformação profunda do tipo de Estado, ainda que o aprofundamento deste processo possa vir a desaguar num processo de crise política.

Em linhas um pouco diversas, Aldo Durán Gil reconhece o caráter de variação da instabilidade política, que chama de “variação dentro de uma invariância” (GIL, 2006, p. 93). A instabilidade iria variar de acordo com o papel que for desempenhado pelo Estado para a acomodação dos interesses de classe, como também em função do tipo de crise política a que estiverem relacionadas, uma vez que haveria uma correspondência dialética entre os dois fenômenos (GIL, 2006). Nesse sentido:

o empenho do Estado em estabilizar as relações de classe (através do amortecimento do antagonismo de classe nos níveis das relações de produção e na estrutura jurídico-política; ou dito de outro modo, nos níveis do aparelho econômico e do aparelho estatal) que tendem a funcionar de forma instável. Assim, a relação complexa do Estado com a luta de classes produz uma tendência oscilatória inerente à reprodução do Estado burguês: a estabilidade/instabilidade política. A ruptura dos limites impostos por essa relação é a emergência da revolução social. (GIL, 2006, p. 93).

Aqui, a instabilidade política pressupõe, ao menos em teoria, a existência da crise política que é derivada do processo de reprodução das relações capitalistas asseguradas pelo Estado Burguês. Essa perspectiva, ainda que negue o caráter economicista criticado por Poulantzas, parece se aproximar de uma visão fatalista, também criticada por ele, principalmente ao concluir que

longe de considerar o Estado burguês como um Estado que mantém uma instabilidade política endêmica, ele tem a capacidade – limitada, portanto, pela luta de classes – de absorver suas crises e de adaptar-se diante das novas exigências determinadas pela fase pela qual atravessa, entrando, assim, em novas crises e contradições, passando a manifestar novas modalidades de instabilidade política. (GIL, 2006, p. 99).

A partir dessa visão, não é possível negar um movimento cíclico e inescapável no processo de reprodução das relações sociais capitalistas na eminência das crises e, portanto, caindo no mesmo catastrofismo reconhecido por Martuscelli (2016) na obra de Poulantzas, o que revela a pertinência de manter a distinção da transformação social das formas de reprodução social no processo de análise da crise ou instabilidade política. Também por isso não parece adequado reconhecer que a instabilidade pressuporia a crise política, sobretudo porque nada impede que a primeira possa vir a causar a segunda, levando em consideração a possibilidade de que uma determinada força social venha a adquirir a capacidade de transformar as relações de

classe, o que não significa ser desprezada a possibilidade de variação do caráter da instabilidade política reconhecido pelo autor.

Isso não significa discordar da visão de que a instabilidade esteja relacionada com os desenvolvimentos das relações de classe e das formas de reprodução social, sendo certo também que este fenômeno não representaria uma irrupção inesperada ou a disfuncionalidade de um sistema que operava, anteriormente, em perfeita harmonia, sendo este um processo também com sua temporalidade própria, ainda que numa conjuntura específica (GIL, 2006; MARTUSCELLI, 2016).

Dentro dessa perspectiva teórica, também se faz necessário compreender o papel ocupado pela burocracia de Estado, uma vez que, conforme será possível perceber, ela não deixará de ser um eventual fator de propulsão de instabilidade ou de crise política. A esse respeito, Décio Saes (2001) explica que a burocracia estatal não atuará sempre para a defesa dos interesses da fração hegemônica no bloco do poder, ainda que, inconscientemente, não deixe de estar submetida aos interesses políticos de uma classe social determinada (SAES, 2001). Esta age para buscar a unidade política da classe dominante, a partir da neutralização dos conflitos no seio dessa classe, o que pode se dar pelo atendimento de interesses econômicos das frações subalternas do bloco no poder, sem que isso deixe de significar, em última análise, a possibilidade do exercício da hegemonia que se dá com a neutralização dos conflitos (SAES, 2001).

Nesse sentido, cabe acrescentar que Saes (1998) ajusta a concepção teórica de Poulantzas no sentido de que o Estado organiza não apenas os interesses das classes dominantes que ocupam o poder do Estado, mas o de todas as classes - dominantes e dominadas - com vistas à manutenção dos interesses políticos dominantes, ou seja, a própria ordem de dominação. Vale dizer, que no efetivo processo de reprodução social, os interesses das classes antagônicas não se reduzem a sua expressão mais simples e sempre em oposição um do outro, mas há um espaço para redefinição e reconciliação desses interesses de classe (SAES, 1998).

Assim, a burocracia estatal pode se ver obrigada a adotar políticas que à primeira vista penalizem momentaneamente a fração hegemônica no poder, podendo, ainda, atuar de modo a ensejar outros tipos de oposição da classe dominante, como, por exemplo, alterando a situação de classe desta a partir de uma ação forçada “pelo alto” (SAES, 2001). É de se esperar, portanto,

que ainda que os interesses da fração hegemônica no bloco do poder venham a ser atendidos pela atuação da burocracia estatal, num médio ou longo prazo, a sua oposição – ou reserva – a tais modificações, visam sobretudo limitar o espaço de transformação, evitando um agravamento de sua situação futura (SAES, 2001). Essa atuação estaria ligada com a “função limite” do Estado, que teria como intento, a partir de atos intimidatórios e não apenas nos momentos de revolução, evitar que as classes dominadas pudessem atuar para colocar fim ao sistema capitalista (SAES, 2001b; GIL, 2006).

Aqui, cumpre destacar que a partir do momento no qual o Estado capitalista se funda na premissa da igualdade formal, a partir do conceito de cidadania, a burocracia Estatal passa a ser formada por critérios que são objetivos e acessíveis a todos que se dispuserem a dela fazer parte, não sendo mais as questões de censitárias ou de filiação que asseguram o ingresso nas carreiras públicas (SAES, 1998). Ou seja, o Estado deixa de ser ocupado, para a execução de suas atividades, apenas por membros das classes dominantes, como transcorria nas sociedades pré-capitalistas. Como Boito Jr. (2018) mostra, é a partir dessa separação que é possível falar em corrupção, na medida em que nos estágios de desenvolvimento anteriores não havia um conceito de coisa pública como o aplicado ao Estado capitalista que permitisse a sua indevida apropriação privada. Essa concepção faz parte da ideologia desse tipo de estado (BOITO JR., 2018).

Em resumo, o Estado cumpre o papel de assegurar que as condições, tanto no aspecto ideológico quanto político, para a reprodução das relações de produção e de dominação estejam presentes: isso é feito por meio do burocratismo de Estado, que se organiza no aparelho de Estado por meio de suas regras próprias. O burocratismo é a forma de organização ideológica que atua sobre os burocratas, que é a categoria social de funcionários que prestam as funções, civis ou militares, no âmbito do aparelho do Estado. Essa forma de organização se impõe de duas maneiras: primeiro, consiste na unidade de ação da burocracia, o que equivale dizer à limitação dos burocratas quanto a atuação de forma hierarquizada, estando os funcionários submetidos aos limites impostos pelo topo da burocracia, bem como aos instrumentos e materiais determinados por esta. Segundo, enquanto ideologia própria desses funcionários, que irão atuar sempre para a conservação do aparelho de Estado capitalista, ao definir os interesses políticos dessa categoria (SAES, 1998b). A particularidade desse Estado, reside no reconhecimento da igualdade jurídica

formal que permite que as carreiras burocráticas sejam ocupadas por integrantes de qualquer das classes, mediante o critério da competência (SAES, 1998; 2001).

Acerca disso, cabe destacar que apesar de os critérios de ingresso nas carreiras públicas estarem fundados na concepção de igualdade formal, que é implícita a noção de cidadania, os dados empíricos relativos às carreiras jurídicas brasileiras mostram o afluxo de um perfil socioeconômico bastante específico daqueles que possuem condições de adentrar a essas carreiras, o que se aprofunda com o exercício da função, que tem como um de seus princípios a vitaliciedade³. Isso releva que as questões de renda e consanguinidade podem influenciar os que adquirem as ferramentas para obter a qualificação necessária e indispensável para exercer uma função pública ou, ao menos, ser aprovado no concurso de ingresso. Isso se coloca com o objetivo de, mais do que fazer aqui uma crítica a ideia de legitimidade dos mecanismos de seleção que seriam baseados no mérito, demonstrar, pelo exemplo, que a burocracia estatal é também ela uma fração de classe, que pode ter interesses específicos. É notório que no Brasil o mesmo acontece com os cargos políticos disputados nas eleições, visto o afluxo de pessoas que guardam laços de parentesco com outros políticos já eleitos.

As origens de classe exercem efeito limitado dentro das práticas da burocracia, cujos limites estarão sempre ligados a ideologia do burocratismo, ou seja, a execução das decisões hierárquicas e os interesses políticos da burocracia de conservação do Estado. Conforme Saes (1998b):

A dominância do burocratismo sobre a burocracia significa também que, numa formação social determinada, os interesses materiais (salários, prêmios, etc.) e a origem de classe (burguesia, classe média, campesinato, classe operária) da burocracia do Estado burguês podem fazer variar as suas práticas tão somente dentro dos limites estabelecidos, de um lado, pela sua unidade de ação na execução das decisões do topo burocrático e, de outro lado, pelo seu interesse político particular. O burocratismo

³ Mais sobre o perfil aristocrático da magistratura brasileira e as formas de ingresso que privilegiam determinados grupos sociais, ver em: Ramos, Marcelo Maciel e Castro, Felipe Araújo *Aristocracia judicial brasileira: privilégios, habitus e cumplicidade estrutural*. Revista Direito GV [online]. 2019, v. 15, n. 2. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2317-6172201918>>. Epub 05 Ago 2019. ISSN 2317-6172. Acesso em 07/01/2022. Ainda, o perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros de 2018, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça mostra que a média salarial é R\$ 47,7 mil por mês. Além disso, 20% dos juízes possuem parentes na magistratura e 51% deles têm o pai e 42% a mãe com ensino superior completo. Relevante notar, também, que 80,3% dos juízes se declararam brancos e 18,1% se declararam negros, com um percentual composto de 1,6% de pretos e 16,5% de pardos. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a18da313c6fdbcb6f364789672b64fcef_c948e694435a52768cbc00bda11979a3.pdf Acesso em: 07/01/2022.

conserva, de um modo geral, a dominação burguesa de classe; mas as frações da burocracia, constituídas a partir de diferentes interesses materiais ou origens de classe, podem fazer variar o modo ritmo, instrumentos de execução das tarefas (militares ou coletoras) impostas por essa conservação. Em suma, impõe-se salientar o caráter limitado dos efeitos produzidos pela origem de classe ou pelos interesses puramente materiais sobre as práticas da burocracia (contra a tese afirmativa do caráter ilimitado de tais efeitos) e, ao mesmo tempo, afirmar a existência efetiva de tais efeitos, ainda que limitados (contra a tese negadora da existência desses efeitos) (SAES, 1998, p.46).

Para a classe média, o problema do capitalismo não estaria relacionado com o confronto de classes, mas sim com a negação do princípio meritocrático (BOITO JR., 2018). Esse princípio, se relaciona com a desvalorização do trabalho manual e com a valorização de carreiras onde o esforço individual parece responder as razões do sucesso de determinada pessoa, principalmente quando vinculados ao mérito acadêmico. Seria esse esforço individual – que desconsidera as origens de cada um e o papel da desigualdade e formação social brasileira ligada à escravidão – que está na base da ideologia meritocrática que mantém a classe média, que é a classe ligada à busca pela ascensão social e a diferenciação de status por esses mecanismos, submetida aos interesses do sistema capitalista.

E de tudo o que foi dito é também possível perceber que, além de o Estado guardar uma autonomia relativa com os interesses econômicos das classes sociais, especialmente das classes dominantes, a burocracia estatal não deixa de ser permeada por interesses de classe, podendo ser mais ou menos influenciada por uma das frações que disputam a hegemonia do Estado. Desse modo, esta sempre iria atuar para a conservação deste enquanto seu interesse particular, devido à tendência ideológica decorrente do burocratismo. No caso brasileiro, há elementos na evolução de sua história política que repercutem até os dias de hoje. O patrimonialismo e o clientelismo se relacionam de maneira contundente com essa questão da burocracia nacional, enquanto defensora de interesses de classe.

Levando-se em consideração a compreensão de ser a crise política uma situação particular de condensação de contradições, a qual pode representar tanto a presença de uma força social que possa levar a transformação do Estado, ou àquela na qual nenhuma força adquiriu tal capacidade, mas pode levar a mudanças no regime político, é possível vislumbrar quando o país enfrenta uma conjuntura de crise, mesmo que isso não signifique que essa será capaz de levar a qualquer tipo de transformação do Estado.

1.3 O enfoque Institucionalista

Dentre as opções teóricas disponíveis para análise do fenômeno de crise política, e os objetivos do presente estudo, cabe discorrer acerca do que aqui será chamado de enfoque institucionalista: a visão que se preocupa com a interação existente no âmbito das instituições e os efeitos para a conjuntura política em questão. Para esse enfoque, a forma de governo e o sistema político exercem um papel preponderante na análise, o que faz com que os autores se vejam obrigados a cada vez mais olhar para as peculiaridades presentes nos sistemas, que são responsáveis pelas práticas e incentivos dos atores, bem como para explicar os resultados experimentados rotineiramente dentro de uma sociedade.

Assim, grosso modo, é insuficiente reconhecer que o Brasil é um país presidencialista e querer tirar desse fato grandes conclusões que explicariam a situação nacional, sem levar em consideração a existência de um congresso bicameral com um sistema partidário multipartidário e largamente fragmentado. Ainda, devem ser levados em consideração os poderes que o Chefe do Executivo possui para influenciar na agenda do Poder Legislativo e, por sua vez, os mecanismos que esse poder detém para fazer frente (ou não) aos desígnios do Presidente.

É claro que o presidencialismo brasileiro é bastante diferente do modelo estadunidense, tido como o modelo paradigmático para diversos autores em suas análises comparativas. Basta olhar para a forma de escolha da representação política: aqui, pelo sistema proporcional de lista aberta, lá, pelo voto distrital e majoritário. Essa diferença leva a diversas repercussões que não podem ser ignoradas. Ou seja, restringir a comparação a um determinado tipo de presidencialismo, utilizado quase como um tipo ideal, pode levar a uma série de distorções e insuficiências teóricas, o que merece atenção. Logo, as respostas dadas à luz de um determinado sistema e inspiradas por uma época particular devem ser vistas sempre com cautela, para não ser extrapolada de maneira impertinente para outras circunstâncias.

É possível dizer que para boa parte da literatura de enfoque institucionalista, o que se tem em comum é a preocupação com o desenvolvimento do sistema democrático, ainda que em seus aspectos mais formais ou básicos, como é próprio das teorias minimalistas. Por essa razão é necessário que se tenha, em primeiro lugar, um conceito claro de democracia sobre o qual o

analista irá assentar suas percepções, para só então poder se falar naquilo que perturba esse sistema. Especificamente, um conceito de democracia representativa.

Falar em democracia é ter a certeza de se confrontar com um conceito polissêmico, cujas definições podem variar amplamente. Não raro, regimes certamente autoritários dizem respeitar uma determinada definição de democracia, para que, com isso, sejam vistos como legítimos para seu próprio povo ou perante outros Estados: foi assim na ditadura militar brasileira, para ficar num só exemplo.

Robert Dahl busca demonstrar que um sistema democrático depende da criação de condições para que os membros capacitados de uma determinada comunidade política possam participar das decisões de governo. Para que isso aconteça, cinco seriam critérios básicos a serem atendidos: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento esclarecido, controle do programa de planejamento e inclusão dos adultos (DAHL, 2001).

Essa, evidentemente, é uma visão de uma democracia ideal (o que não é de nenhum modo ignorado pelo autor), na qual seria possível que a opinião de todos pudesse ter o mesmo peso para influenciar na tomada de decisões e, ainda, que todos estivessem igualmente capacitados para a participação. Ignorar um dos cinco critérios poderia levar a distorções que compromettesse a qualidade democrática de uma localidade. Mas, tendo como norte a busca pela implantação de tais princípios, Dahl mostra a dificuldade de que estes sejam transpostos para a prática.

Por mais que pareça óbvio dizer, a democracia não é um processo que surge espontaneamente, mas decorre de uma escolha que não prescinde da convicção dos cidadãos envolvidos em adotá-las. Dahl assenta que a democracia possui ao menos dez vantagens, que vão desde evitar a tirania, até a alcançar a paz e a prosperidade⁴. Ainda que, num mundo no qual os conflitos armados não deixaram de ter a participação de países tidos como democráticos, ou que a prosperidade não tenha chegado a todos, o que importa extrair aqui da visão do Autor é a visão de processo: arranjos democráticos se tornam práticas e estas, consolidadas, se tornam

⁴ A democracia apresenta conseqüências desejáveis: 1. Evita a tirania. 2. Direitos essenciais. 3. Liberdade geral. 4. Autodeterminação. 5. Autonomia moral. 6. Desenvolvimento humano. 7. Proteção dos interesses pessoais essenciais. 8. Igualdade política. Além disso, as democracias modernas apresentam: 9. A busca pela paz. 10. A prosperidade (DAHL, 2001, p. 58)

instituições (DAHL, 2001). Por sua vez, a presença de instituições que respeitem os princípios de índole democrática, fomentaria a possibilidade de manutenção e aprimoramento desse tipo de regime.

Essas instituições se constroem paulatinamente e, muitas delas, têm existência bastante recente. O sufrágio universal mostra como que, até pouco tempo, algo que parece básico quando se fala em participação não se fazia presente em países hoje tidos como democratizados. Por isso, é possível dizer que as instituições em uma democracia representativa estão sempre em desenvolvimento, adquirindo as características dos determinados contextos por onde se expande.

Dentro de um estado nacional em grande escala, Dahl estabelece que uma democracia exige a existência de ao menos seis instituições políticas. Estas se assemelham aos cinco critérios básicos de uma democracia, mas são dirigidas para o funcionamento em grande escala.⁵

A representação é um fenômeno que decorre de necessidades práticas – o tamanho dos países e as dificuldades de unir os cidadãos num mesmo local – e, se num primeiro momento, falar em democracia representativa parece demonstrar uma contradição, o passar do tempo tornou praticamente óbvio que as populações elegeassem representantes para tomar as decisões políticas em seu nome, ao ponto daquela visão ser completamente transformada e a representação ser vista como algo mais benéfico que a reunião dos membros da comunidade política num mesmo espaço decisório. Não sem questionamentos.

Bernard Manin em *The principles of representative government* mostra que a representação nunca foi um tema incontroverso, assim como a ideia de que há uma crise é longínqua. Os partidos políticos, por exemplo, que no século XIX passaram a ser tidos como elemento essencial da democracia representativa, já foram vistos com manifesto receio por aqueles que defendiam o modelo representativo em sua origem. Pensavam que a divisão das facções poderia colocar em risco a unidade do sistema. Todavia, o modelo evoluiu e os partidos passaram a ser tidos como elemento central. No Brasil de hoje, o sistema eleitoral e político é organizado a partir deles.

⁵ Funcionários eleitos, eleições livres, justas e periódicas, liberdade de expressão, fontes de informações diversificadas, autonomia para as associações e cidadania inclusiva. (DAHL, 2001)

Ao partir da ideia de representação como indispensável, é necessário pensar no controle que os governados podem exercer sobre os governantes. Esse, aliás, é um conceito mínimo de democracia para Dahl: um processo no qual os cidadãos podem exercer um controle considerável sobre os governantes (DAHL, 2012). A partir deste, aliás, é que ele vai desenvolver seu conceito de democracia poliárquica, e as diversas instituições para o seu funcionamento (DAHL, 2015).

Esse controle decorre do exercício do poder político fundado em uma autoridade legal. Uma pequena digressão: Weber demonstra como a legitimidade do Estado moderno está fundada num pressuposto de respeito mútuo da lei, pelos cidadãos e pelos governantes. É o reconhecimento dessas restrições que torna possível que os governados tenham a possibilidade de requerer medidas do governo, o qual tem seus limites de ação também impostos. Essa racionalização é o pressuposto do que Weber vai escrever acerca da burocratização, presente nas instituições – tais como partidos políticos, por exemplo – e que se relaciona com o exercício da democracia. A racionalização que Weber propõe, vai exercer enorme influência no estudo da democracia.

Uma das teorias mais conhecidas acerca da democracia, que respira o ar de Weber, é a elaborada por Joseph Schumpeter. O economista e cientista político austríaco será o responsável pela elaboração de um pensamento que exerce enorme influência no estudo do tema, sobretudo em razão de pretender uma definição mínima do conceito, que quer afastar alguns dos problemas da teoria clássica. Os autores que nele se inspiraram queriam uma teoria mais realista, que se afastasse do excesso de demandas que os anos do pós segunda grande guerra trouxeram para as potências ocidentais: seria conveniente restringir a participação popular e retirar as utopias do campo político.

Schumpeter parte de uma crítica da filosofia política do século XVIII, a qual reconheceria como papel da democracia a implementação de um bem comum a partir de decisões políticas. Haveria aí um problema de partida, na medida em que inexistiria qualquer critério para que houvesse o reconhecimento de um bem comum unívoco. Além disso, mesmo que este pudesse ser encontrado, as formas para seu alcance ainda assim seriam distintas: há inúmeras maneiras e caminhos para atingir uma mesma finalidade, e todas essas podem ser controvertidas (SCHUMPETER, 2017).

Outro problema destacado, diz respeito à busca por uma vontade geral, a qual, de modo equivocado, seria confundida com a soma de vontades individuais, na medida em que não existiria qualquer centro que pudesse conduzir a unificação dessas vontades, impossível de existir ante a inexistência de um bem comum possível. A vontade não pode se confundir com qualquer tipo de impulso individual, vago e indefinido. Esses dois aspectos – a falta de um bem comum passível de apreensão e de uma vontade geral verdadeira – derrubariam as bases nas quais estariam assentada a teoria clássica da democracia (SCHUMPETER, 2017). O autor, pretende construir um conceito que fosse, na sua visão, mais realista.

A partir disso é que Schumpeter pretende demonstrar que o comportamento do eleitor não difere muito daquele adotado pelos indivíduos no mercado consumidor. Longe das escolhas serem plenamente racionais, a sua tomada de decisão pode ser influenciada por uma série de aspectos, emocionais, por exemplo, e que também decorrem do comportamento da ação em massa. Além disso, as decisões mais fáceis de serem tomadas seriam aquelas que dizem respeito, de alguma maneira, ao cotidiano mais próximo, a aquilo que é mais familiar ao sujeito. A disponibilidade da informação e a importância do tema não levariam a uma tomada de decisão eficaz acerca de determinado assunto se não houvesse a disposição dos sujeitos para tanto. Nesse sentido, sequer há o desenvolvimento de algo próximo a uma vontade, dada a falta de clareza ou de critérios para orientar a questão no interior do sujeito.

Por isso que os cidadãos estariam sujeitos a ações orientadas por impulsos irracionais ou também passíveis de serem capturadas por interesses de grupos particulares, por vezes escusos. A falta de critérios racionais para orientar a tomada de decisão racional impediria outra forma de ação. Isso poderia levar, inclusive, a fabricação de uma vontade popular (SCHUMPETER, 2017). Tendo esses pressupostos em mente, é que Schumpeter vai erigir sua teoria, invertendo o papel do eleitor.

A novidade da teoria schumpeteriana reside justamente nesse ponto: não é mais papel do cidadão se preocupar com a tomada de decisões políticas em prol da coletividade. O que compete aos sujeitos é a escolha dos representantes, invertendo a lógica da teoria clássica, que colocaria essa função como secundária em relação à escolha de decisões. A democracia seria, então, um mecanismo institucional na qual ao povo caberia criar um governo a partir da competição de

indivíduos pelo voto e que seriam responsáveis pelas decisões políticas quando eleitos (SCHUMPETER, 2017). O desígnio da democracia é a luta pelos cargos e pelo poder, sendo o atendimento de qualquer finalidade social, fortuito.

Schumpeter estabelece um conceito procedimental de democracia, portanto. Enfatiza muito mais como esta deve se dar do que com o que ela precisaria se preocupar – seus pressupostos, como demonstrado, orientam para isso. Tal teoria, facilitaria a comparação de sistemas que seriam democráticos ou não, dado o pouco número de critérios, como também deixaria o espaço aberto para o reconhecimento da liderança política – a qual lhe é essencial para a política. Veja, que a vontade de grupos ou indivíduos não deixariam de ser atendidas, dependendo apenas de que fossem vocalizadas por algum líder eleito e que tivesse a capacidade de a implementar.

Os políticos competiriam pelo voto do eleitorado para chegar de forma legítima ao governo. Por sua vez, os indivíduos teriam liberdade de escolha de seus governantes, dentre aqueles que se candidatassem para tanto, podendo ainda afastá-los do poder, especialmente por meio do voto: não caberia ao eleitor a fiscalização dos governantes, uma vez que já não executaria mesmo essa tarefa. O principal mecanismo de punição se daria, exclusivamente, por meio do voto numa próxima eleição. Eleitores não escolhem temas no momento de votar, mas aceitam ou rejeitam os candidatos que estão disponíveis no processo eleitoral (SCHUMPETER, 2017). Nessa concepção, os partidos e o funcionamento da eleição teriam função de organizar o funcionamento do sistema, servindo para regular a competição política, não tendo qualquer outra finalidade ética ou moral subjacente. Partidos seriam apenas a união de indivíduos para disputar a luta competitiva pelo voto.

Para que o sistema proposto funcione, Schumpeter reconhece a necessidade de algumas poucas características. A primeira delas, está ligada a um determinado tipo de capital humano qualificado: indivíduos moralmente qualificados e que tivessem capacidade para exercerem o governo. A próxima condição está ligada a amplitude da decisão política, a qual não pode ser dilatada de maneira exagerada, devendo ser acolhidos pareceres de especialistas. Pela mesma razão, nem todas as decisões de governo deveriam decorrer de uma opção política, mas de órgãos públicos e agências qualificadas. Ligado também a isso, a terceira condição é a presença

de uma burocracia qualificada e forte o suficiente para orientar as ações de governo. Por último, a democracia proposta exige um compromisso em torno do que Schumpeter chama de “autocontrole democrático”. Grupos e indivíduos devem agir em prol da democracia, resistindo a ações que visam solapar a esta e que podem colocar em risco o sistema. Políticos não devem obstruir desnecessariamente o governo. Cidadãos devem respeitar o papel dos governantes e evitar agir politicamente fora do momento das eleições – devem ser evitados conselhos indesejáveis. Por último, líderes políticos devem agir de maneira tolerante às posições diversas, mas defender suas posições com firmeza.

Vê-se que, a tentativa de construir uma teoria mínima de democracia demanda uma série de condições, algumas delas que não são claramente explicadas. Por exemplo, não há um critério claro para a identificação do que seriam os indivíduos moralmente qualificados para que o sistema pudesse se solidificar. Assim, um conceito de democracia que parte de uma visão procedimental, termina por necessitar de aspectos que são tão difíceis de serem encontrados ou qualificados, como o bem comum ou a vontade geral, inicialmente criticados por Schumpeter.

Luís Felipe Miguel (2014) discorre sobre o peso que teorias de inspiração schumpeteriana passaram a exercer. Tais teorias enfatizam o aspecto procedimental da democracia, de modo que estão longe de considerar – ou achar desejável – que certos aspectos que seriam substantivos para alguns, ao falar de democracia, fossem considerados.

Miguel mostra que a teoria pluralista de Robert Dahl, a despeito de manter algumas premissas de Schumpeter, como por exemplo, o reconhecimento do descompromisso dos eleitores quanto a maior parte da agenda política, trouxe a compreensão de que os interesses particulares das minorias podem ser mobilizados, constituindo as eleições um momento no qual esses muitos pequenos desígnios devem ser levados em consideração pelos candidatos (MIGUEL, 2014).

Ainda, há autores que buscaram outras formular outras compreensões diferentes da visão schumpeteriana, numa tentativa de buscar que a democracia se aproximasse do ideal de um governo verdadeiramente do povo, a despeito de que, por vezes tenham sido relegados a um plano secundário e tratadas como “menos científicas”, uma vez que eram apontadas como carregadas de valores (MIGUEL, 2014).

Em suma, dentre as definições que se pretendem minimalistas, é suficiente perceber que, em comum, todas reconhecem que a existência de uma democracia está relacionada com a presença de eleições competitivas, atrelada a algumas liberdades que tornam possível que essa competição seja verdadeira. Devem garantir tanto que os candidatos possam competir de maneira minimamente igualitária, como também que os eleitores tenham liberdade para escolher, de acordo com seus critérios subjetivos, dentre quaisquer dos competidores. Vale trazer à tona a compreensão de O'Donnell quanto a essas conceituações que se pretendem minimalistas não serem tão restritas como se pretendem, uma vez que dependem da existência de liberdades e garantias que podem ser difíceis de conceituar precisamente e de avaliar em termos empíricos (O'DONNELL, 2017).

Przeworski também adota expressamente um conceito minimalista, no sentido de que a democracia representativa consistiria apenas em um modelo político de escolha de governos por intermédio de eleições, tendo os eleitores, ainda, uma possibilidade apenas razoável de remover os governos que não lhes agrada (PRZEWORSKI, 2020). O Autor acrescenta, ainda, a preocupação de que quanto mais adjetivos forem utilizados para classificar a democracia, maiores deverá ser a lista de verificação do que está presente para considerar um regime verdadeiramente democrático. Como assenta, nem todas as coisas boas precisam estar juntas, o que deveria ser suficiente para afastar a ânsia de inserir mais qualificações ao conceito chave (PRZEWORSKI, 2020).

Nessa visão, o objetivo da democracia é o de processar conflitos por meio de suas instituições de forma ordenada, estruturando como os antagonismos da sociedade se processam e ainda regulando os distúrbios que podem perturbar a paz social, absorvendo os conflitos para esferas próprias de discussão e decisão (PRZEWORSKI, 2020). Esse arranjo irá perdurar enquanto os grupos políticos tiverem acesso a esses locais institucionais de discussão e decisão, bem como incentivos para que estes sejam adotados, o que se verifica pelo atendimento de seus interesses em determinados momentos, havendo ainda motivos para tolerar os resultados que lhes vierem a ser desfavoráveis (PRZEWORSKI, 2020). De maneira objetiva, enquanto os conflitos estiverem sendo processados dessa maneira e os atores sociais ainda compreenderem que é melhor utilizar das instituições para alcançar seus objetivos, a democracia não se encontrará em crise.

Przeworski apresenta a ideia de que a incerteza é um dos elementos fundamentais para o funcionamento da democracia: os competidores sabem qual é a regra da disputa, mas não podem ter certeza absoluta de seu resultado. Isso não significa que tudo pode acontecer e que qualquer resultado não é passível de ser previsto, mas sim que os atores possuem expectativas dos resultados, mas jamais a certeza deste (PRZEWORSKI, 1994). O elemento institucional que sustenta as regras estabelecidas é crucial para tornar esse resultado provável, possível. E é essa possibilidade de que os resultados aconteçam que faz com que os opositores aceitem a participar do sistema democrático, na medida em que, competindo dentro de suas capacidades, poderão sair vencedores desse jogo.

Vale lembrar, que as instituições democráticas e seus atores não surgem no vazio, mas são frutos de processos histórico-políticos que irão repercutir em seu desenvolvimento. O final do século XX demonstra, com a derrocada da União Soviética e o término dos regimes autoritários latino-americanos, que as sociedades que os sucede possuem contornos drasticamente distintos quanto a implementação de uma democracia liberal (TOURRAINE, 1996). Num cenário de intensa transformação, como o qual passou o Brasil ao término da Ditadura Militar, o desenvolvimento das Instituições políticas democráticas é fundamental para arbitrar os conflitos sociais que emergem dessa situação caótica. Nesse sentido, e que vale para o contexto brasileiro, guardadas as devidas proporções:

Não é uma economia de mercado que, por suas próprias virtudes, reconstruirá a sociedade; nem tampouco a força criadora de um movimento social, político ou cultural. Não é o povo que criará uma nova sociedade, assim como também não será a solução econômica que colocará a sociedade em ordem. Entre uma economia em ruínas e forças sociais e culturais destruídas, o fator decisivo de sucesso ou fracasso da criação da Rússia pós-comunista encontra-se nas instituições políticas. (TOURRAINE, 1996, p. 243)

Tourraine ainda enfatiza que derrubar um regime militar e instaurar eleições livres não é suficiente para o reconhecimento da democracia, se falta a consciência de cidadania, a desigualdade econômica e social não está controlada e os direitos dos cidadãos são violados rotineiramente (TOURRAINE, 1996). Mais uma vez, a economia de mercado, por si só, também não pode contribuir com a construção da democracia sem que as instituições políticas se desenvolvam.

Quanto à mudança de um regime fechado para a construção de uma democracia, Stepan e Linz, diferenciam os conceitos de transição e consolidação da democracia. Reconhecem uma definição operacional de transição democrática, a qual está ligada com esta representar o estágio no qual os atores políticos chegaram a um grau suficiente de acordo quanto aos procedimentos políticos a serem adotados para a escolha de governo, quando o governo é eleito pelo voto popular com a capacidade de implementar suas políticas públicas e quando a tripartição de poderes é respeitada (LINZ, J. J; STEPAN, A., 1999). Assim, ainda que discordâncias acerca de questões centrais relacionadas com as diretrizes políticas, a forma de Estado ou o sistema de governo e eleitoral possam ser consideradas normais, a manutenção dessas por um longo período ou uma indefinição que impeça a acomodação das instituições, havendo discordâncias severas entre a elite política e população, podem impedir que essa democracia supere a fase de transição e venha se consolidar (LINZ, J. J; STEPAN, A., 1999). É possível que esse regime apresente aspectos de liberalização, que está presente num respeito ao direito de associação de trabalhadores ou de pouco (ou nenhum) controle dos meios de comunicação, por exemplo, mas isso é insuficiente para considerar que esteja presente a efetiva democratização e, mais ainda, que esta pudesse ser considerada consolidada.

Ainda na visão destes autores, a consolidação da democracia acontece quando ela passa a ser *o único jogo disponível na sociedade* para a solução dos problemas políticos que forem encontrados. Ou seja, ainda que existam graves crises a serem enfrentadas por essa sociedade, nenhum dos grupos políticos se dispõe a derrubar o regime ou a buscar a divisão do Estado: a solução para os percalços enfrentados deve advir do bojo das regras democráticas (LINZ, J. J; STEPAN, A., 1999). Há, então, um consenso por parte da maioria da população em torno dessas regras, que permite a consolidação de suas instituições democráticas, de modo que se vislumbra um compromisso tanto em termos comportamentais, nas atitudes dos atores e nas regras constitucionais, tanto que representam o parâmetro a que todos os atores se submetem e aceitam seguir para a resolução dos conflitos, de acordo com seus procedimentos e instituições específicas (LINZ, J. J; STEPAN, A., 1999).

Isso não significa ser impossível a retroação para um estágio não democrático, tampouco que não existam variações nas qualidades das democracias e nos seus níveis de consolidação. Nessa concepção, o colapso democrático estaria ligado a uma nova dinâmica que torne a

democracia insuficiente para manter a coesão social em torno dela, assim como pelo comportamento dos atores e do apoio majoritário a população por saídas antidemocráticas (LINZ, J. J; STEPAN, A., 1999). Quanto a consolidação, com a possibilidade melhoria das condições de vida da população e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação é necessário perceber as distinções nas qualidades das democracias, sendo insuficiente relacionar esse avanço apenas com aspectos ligados à renda ou a participação eleitoral (LINZ, J. J; STEPAN, A., 1999).

A partir do entendimento de ser a democracia esse “único jogo disponível”, os autores reconhecem a necessidade de que tenham sido estabelecidos cinco campos de interação para que a democracia possa ser considerada consolidada. No contexto de um Estado, devem estar presentes uma sociedade civil livre e com capacidade de ação, uma sociedade política com relativa autonomia, um ordenamento jurídico que regule as relações sociais e os direitos dos cidadãos, uma burocracia que tenha a capacidade de ser apropriada pelo governo democrático a ser consolidado e, por último, o que os autores chamam de “sociedade econômica”, que está relacionado com a presença de uma economia de livre mercado, com relativa participação do estado para assegurar o seu funcionamento (LINZ, J. J; STEPAN, A., 1999).

A democracia consolidada seria então, mais do que um regime político, o funcionamento desse sistema de interações entre os campos, onde há influências mútuas entre eles. Em linhas semelhantes, reconhece Guilherme O’Donell que a democracia é “uma aposta institucionalizada” (O’DONELL, 2017, p.51), o que equivale a afirmar que há uma aposta da sociedade na forma de escolha dos governantes por meio de eleições, que deve se perpetuar ao longo do tempo, de modo que cada indivíduo já nasce submetido a esse sistema, mesmo que os resultados a serem obtidos sejam considerados equivocados por parte dos atores envolvidos nesse processo (O’DONELL, 2017). Essa é uma aposta institucionalizada por depender menos da vontade dos sujeitos considerados individualmente ou em grupo, mas mais da garantia desta por meio de um Estado legalmente constituído e assim organizado e, a isso incorporado, a percepção de que as eleições continuarão a ocorrer periodicamente, junto das garantias ou liberdades que as permitem existir (O’DONELL, 2017).

Fica evidente a dimensão da necessidade de ser desenvolvido um hábito de respeito aos comandos legais como mecanismos eficazes na solução dos conflitos de ordem política. Nessa esfera, tanto os conflitos poderão ser incentivados de acordo com as instituições que forem sendo conformadas, como também alguns mecanismos de resolução poderão não estar previstos, ou não serem adequados a determinados conflitos que surjam. Não se deve perder de vista que a consolidação da democracia é um processo que pode avançar e retroceder e, portanto, não é visto como algo acabado. Assim, o primeiro aspecto de crise que se pode falar, nessa compreensão, é a crise do regime democrático em si e a possibilidade de que este possa se degenerar num regime de outra característica.

Ou seja, caso um incumbente adote posturas que visam a limitar de maneira clara a liberdade dos demais candidatos de competirem nas eleições que podem lhe retirar o cargo, como também buscar restringir as formas com que os grupos opositores espalhados pela sociedade possam se associar ou se manifestar de maneira contrária ao governo, esses comportamentos certamente permitirão concluir que a democracia se encontra em crise, levando em consideração as dimensões mais básicas reconhecidas pelas teorias minimalistas. Ainda assim, nem sempre é tão fácil identificar de maneira precisa esses comportamentos como contrários à democracia, sendo certo que atitudes tidas como normais em tempos remotos, hoje seriam inconcebíveis, principalmente no que diz respeito a inclusão dos eleitores. Além disso, mesmo agindo dentro das regras, o governante pode se utilizar delas a tal ponto de estresse que obrigue os demais poderes a tomar atitudes que avancem sobre elas ou tenham a legalidade questionada, promovendo um jogo duro constitucional (TUSHNET, 2003), ou extrapolando o limite de regras não escritas, mas sempre respeitadas na dinâmica de governança do poder (LEVITSKY, ZIBLATT, 2018).

Também não se pode desconsiderar que a crise pode advir não da conduta adotada por aqueles que exercem o poder, mas estar relacionada com a capacidade do estado de atender os anseios e interesses da população destinatária. Como Boaventura de Sousa Santos (2010) apresenta, o regime democrático representaria um pacto marcado por critérios de inclusão, mas que ao mesmo tempo significam exclusão: a inclusão dos indivíduos, e não o meio ambiente como um todo, os cidadãos que partilham de um determinado mesmo território e não os de fora e, por último, os interesses que são públicos, separados da esfera privada, são considerados por

esse contrato social da sociedade democrática (SANTOS, 2010). A gestão desse contrato depende da existência de um regime de valores comuns, de um espaço-tempo próprio e também de um sistema comuns de medidas, que é facilmente reconhecido pelo dinheiro (SANTOS, 2010).

A existência desses valores comuns significa a possibilidade de que as expectativas dos cidadãos possam ser estabilizadas, de modo que serão esperados determinados tipos de comportamento, padrões e atitudes comuns a serem desempenhadas por todos no cotidiano, o que, por outro lado, significa rechaçar atos desviantes e que coloquem em xeque esse sistema de crenças compartilhadas. O objetivo desse arranjo contratual é que sejam alcançados quatro bens públicos que somente podem ser realizados em conjunto, e que significam uma maneira de atender uma espécie de vontade geral. Eles são a legitimação da governança, a identidade e a segurança nacional e também a realização do bem-estar econômico e social (SANTOS, 2010). A busca pela maneira como estes bens públicos deve ser conquistada é o objeto de diversas lutas sociais e que, por sua vez, levam a uma espécie de fracionamento de seus resultados, ou seja, a existência de contratualizações menores, que permitiram a manutenção do arranjo como um todo (SANTOS, 2010).

Ocorre que, um dos aspectos fundamentais para a manutenção dessa ordem é a capacidade do Estado em promover bens sociais, que passam a ser vistos como direitos e cuja promoção deve ser assegurada a todos os cidadãos circunscritos àquele território. Assegurar a promoção desses bens a todos demanda a capacidade do Estado de intervir na economia, não só de maneira a regular as relações de maneira superficial, mas agindo como verdadeiro agente indutor de comportamentos econômicos, atuando por vezes diretamente na esfera produtiva por um lado, ou, por outro, na busca de obstar conflitos que tenham por base as questões econômicas - principalmente aqueles existentes entre trabalhadores e empregadores - de maneira a circunscrever os conflitos a sua esfera e parâmetros próprios tidos como legítimos dentro dessa ordem. Aqui, o Estado assume papel de centralidade que vai se relacionar também com a sua dimensão política, ou seja, o quanto ele está presente na vida das pessoas e no desenvolvimento da sociedade.

Isso tudo é revelador da permanente tensão existente entre a democracia e capitalismo, que constitui o estado moderno e que afeta também o reconhecimento da legitimidade deste enquanto capaz de resolver as demandas que são, em última análise, fruto de questões econômicas próprias dos mecanismos de produção capitalistas. Em resumo, os desequilíbrios do sistema econômico, com o aprofundamento das desigualdades e da concentração de renda, bem como por suas crises cíclicas, podem levar (ou não) a emergência de crises políticas e, ainda que cada processo crítico contenha traços particulares e uns não se traduzem nos outros, estas podem acontecer simultaneamente, o que conduziria a um fenômeno de uma crise mais profunda que afeta o conjunto das relações sociais.

O que se percebe, é que por mais que ainda vigore ao redor do mundo uma compreensão de democracia extremamente limitada, na medida em que decisões importantes não passam por escrutínio público, como também não são escolhidos pelo voto popular os responsáveis por decisões que afetam toda a coletividade, como são os CEOs de grandes corporações ou de Bancos Privados de atuação internacional, numa configuração de esfera pública e privada na qual apenas os riscos são distribuídos e globalizados, cuja ameaça criada pela produção de riquezas compromete a política, a ecologia as populações de modo geral, (BECK, 2010), há um momento em que é impossível negar o desequilíbrio entre a prática e o discurso, tornando sistemas políticos que eram vistos como duradouros e exemplares suscetíveis à cooptação de extremistas ou propensos a ruptura.

Muitas das questões que são relevantes para a sociedade passam ser cada vez mais objeto de especialização tecnológica, o que conduz a uma tecnocracia que contribui para aprofundar as dificuldades da democracia em se manter como um sistema eficaz para dar as respostas a soluções de problemas comuns (RUNCIMAN, 2018). Por outro lado, a demanda pelo reconhecimento de direitos pessoais, sobretudo ligados à identidade, não tem encontrado respaldo nesse tipo de sistema, sobretudo porque a luta coletiva que se faria em torno da democracia deixa de acontecer, ao serem diversos interesses em disputa e que se dispersam (RUNCIMAN, 2018). Assim, ao contrário de sobreviver por seus aspectos mais positivos, resolvendo problemas e reconhecendo direitos aos cidadãos, a democracia tem sido eficaz, apenas, em evitar que o pior aconteça (RUNCIMAN, 2018).

Runciman aborda as dificuldades que as democracias tem tido para lidar com a falta de um espaço médio onde seja possível a construção de um consenso, sem que este esteja tomado por visões de mundo em conflito, que frequentemente se apresentam ou baseadas em interesses muito pequenos ou em visões apocalípticas acerca do sistema político (RUNCIMAN, 2018). A democracia vai mal, mas pode se tornar pior se for enfatizado o drama de seu declínio, sem pensar em novas alternativas que revigorem a força do regime, restringindo-o apenas à competição eleitoral. Alternativas para resolver os problemas sociais e que não perpassam por uma luta política coletiva, como a pretensão das grandes corporações tecnológicas em se colocar como a solução para todos os problemas da sociedade, podem ter implicações sérias para a democracia, ou acelerar o processo de seu declínio (RUNCIMAN, 2018).

As democracias têm sido eficazes em ainda evitar um desastre maior e, de certa forma, alguns regimes tem mostrado a capacidade de se manter intactos, mesmo após momentos de grave turbulência, como a gestão de Trump nos Estados Unidos, ou de Jair Bolsonaro no Brasil. Mas o fato é que essas ameaçadas não se dissiparam do horizonte político e a capacidade dos regimes democráticos em resistir a novas ameaças pode estar cada vez mais comprometida (RUNCIMAN, 2018).

Yascha mounk, ao analisar a crise da democracia, enfatiza o papel desempenhado pelo povo, uma vez que este tem deixado de dar seu apoio a esse tipo de regime e passa a sustentar lideranças e experiências antidemocráticas e autoritárias. Monuk investiga porque a população escolhe lideranças que confrontam a estabilidade da democracia liberal, quando estes agem perseguindo opositores, restringindo direitos fundamentais e a liberdade de expressão e comunicação e, ainda, lutando contra problemas inventados ou com base em crenças irrealis, como o medo do comunismo ou a questão migratória.

Mounk demonstra como que a estagnação econômica, e a impossibilidade de que as pessoas possam ter o mesmo padrão de vida que era possível em décadas passadas, leva a um ressentimento popular que culpa o sistema político por esse fracasso (MOUNK, 2019). A imigração, principalmente na América do Norte e na Europa também aparece como um dos fatores do declínio ao apoio da democracia, uma vez que, ao não compreender a diversidade cultural e enxergar o imigrante como um inimigo, parte da população dá azo para lideranças que

ênfatizam um tipo de nacionalismo populista e xenófobo, o que é agravado em momentos de crise econômica (MOUNK, 2019). Aqui aparece também o confronto entre o homem banco e defensor de uma sociedade patriarcal, que enxerga qualquer tipo de diversidade, de emancipação da mulher ou de grupos minorizados como ameaça.

As redes sociais e o avanço da comunicação via internet também contribuem para a diminuição do apoio a democracia, em razão da facilidade com a disseminação de informações falsas e da criação de grupos de ódio e antissistema, cuja visão de mundo se torna cada vez mais padronizada em virtude da lógica algorítmica, que forma câmaras de eco comunicacionais (MOUNK, 2019). Os líderes autoritários agem numa lógica maniqueísta que combina com esse ambiente virtual, criando inimigos por vezes irrealis e atacando os meios de comunicação tradicionais, as universidades e o sistema político como um todo, apresentando-se como únicos capazes de solucionar os problemas e de dar voz, verdadeiramente, para a população (MOUNK, 2019).

Numa nomenclatura que ecoa a obra de Robert Dahl, Mounk discorre sobre a democracia iliberal e o liberalismo antidemocrático. Liberalismo e democracia não seriam sinônimos, como muitos autores dão de barato, de modo que seria possível a existência de regimes nos quais as liberdades individuais não estão asseguradas, mas buscam se apresentar como democráticos (MOUNK, 2019).

O liberalismo antidemocrático representaria um tipo de regime no qual as principais decisões políticas não passam pelo crivo da participação popular ou da representação, estando o poder concentrado em torno de uma oligárquica política (MOUNK, 2019). A Democracia iliberal consiste na presença de um regime no qual a participação popular é possibilitada em termos eleitorais, mas os direitos de liberdade são severamente restringidos. Há uma correspondência entre um modelo e outro: o povo, que é alijado da participação política passa a apoiar lideranças autoritárias, que fazem promessas que vão de encontro às suas expectativas, mesmo que estas sejam irrealizáveis, como a esperança de uma vida como a de um passado – que nunca existiu, de fato - onde as condições econômicas eram melhores e a existência mais simples, sem a cacofonia de reivindicações populares e de lutas travadas em âmbitos variados (MOUNK, 2019). Em resumo,

Nosso sistema político promete deixar o povo mandar. Porém, na prática, é desanimadora a frequência com que ele ignora a vontade popular. Sem que a maioria dos cientistas políticos percebesse, um sistema de direitos sem democracia se impôs. Mais recentemente, novatos na política tiveram grande sucesso ao prometer que devolveriam o poder ao povo. Mas onde conseguiram formar um governo, tornaram a sociedade bem menos liberal — e logo começaram a ignorar as verdadeiras preferências da população. (MOUNK, 2019, P. 302).

Ou seja, a representação só faz sentido se os indivíduos que se encontrem fora do exercício do poder político se sintam de fato representados, reconhecendo a legitimidade daqueles que tomam as decisões em seu nome. A crise de legitimidade decorreria do rompimento desse vínculo, quando as ações dos representantes não prestigiam a vontade dos representados (CASTELLS, 2015). Eleição após eleição, os cidadãos veem que suas condições de vida são melhoram. Suas expectativas são frustradas, aprofundando a crise de legitimidade do sistema democrático.

Movimentos como os ocorridos na Espanha no de 2011, conhecido como “15-M”, o *Occupy Wall Street* e mesmo as manifestações brasileiras de junho de 2013 podem ser analisadas como fruto de um distanciamento entre os representantes e os representados, cujos efeitos ainda não sentidos e permanecem sendo objeto de diversas análises. O sistema democrático tem sofrido diversos ataques ao redor do mundo, cujas consequências podem se tornar irreversíveis num dado momento. Daí a importância de tentar compreender como o sistema institucional – no caso do presente trabalho, o presidencialismo – resolve seus conflitos internos.

2 SISTEMA PRESIDENCIALISTA: CONFLITO INERENTE

2.1 As críticas de Linz ao presidencialismo

Durante a terceira onda de democratização na América Latina, a maior parte dos países do continente fez a opção, em seu processo constituinte, pela adoção do sistema presidencialista. O clássico estudo de Juan J. Linz a respeito das diferenças entre o parlamentarismo e o presidencialismo, que é um dos pontos de partida de diversas análises posteriores, trouxe um prognóstico desfavorável para o futuro desses sistemas incipientes, ao compreender que estes estariam fadados ao insucesso e a eventual ruptura. Para ele, o presidencialismo levaria sempre a instabilidade política, ao contrário de permitir a consolidação da democracia, como o parlamentarismo poderia propiciar (CHEIBUB; LIMONGI, 2002; HOCHSTETLER, 2007; LINZ, 1994; MAINWARING; SHUGART, 1997; MARSTEINTREDET, 2014).

Um dos defeitos do presidencialismo apontados por Linz, estaria ligado a existência da legitimidade concorrente entre o Executivo e o Legislativo. Isso porque, em razão de ambos os poderes serem escolhidos de maneira direta pela população, haveria entre eles uma competição pela responsabilidade – créditos e descréditos – das ações frente ao eleitorado (LINZ, 1994; MAINWARING; SHUGART, 1997). Além disso, Linz concebe o presidencialismo como um sistema que levaria a lógica de um jogo de soma zero, ou seja, aquele no qual a vitória de um dos concorrentes necessariamente implica na perda do outro, de modo que “o vencedor leva tudo”. Dessa forma, o presidente eleito de forma direta pelo voto popular poderia acreditar possuir o apoio de toda a sua nação e que poderia agir com independência dos outros poderes (LINZ, 1994).

Essa legitimidade concorrente e a lógica de soma zero, levaria a pouca disposição para o presidente buscar consensos, formar coalizões e fazer concessões – ações necessárias para a formação de maiorias legislativas – podendo até mesmo se frustrar no exercício do cargo (LINZ, 1994). Essa falta de incentivos para a cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo no presidencialismo, poderia, em eventual conflito de interesses, levar para a paralisia decisória, posto faltar ao sistema qualquer mecanismo para resolução desse tipo de impasse (LINZ, 1994).

Tal situação, no entanto, não seria observada no parlamentarismo. Nesses sistemas o primeiro-ministro indicado para ao cargo ao cargo justamente por uma maioria no parlamento, já teria, de antemão, ciência da necessidade de negociar com o parlamento e de todos os interesses representados na assembleia. Assim, a formação de coalizões e composição de interesses seria muito mais fácil, o que fortaleceria o modelo de democracia consociativa (LINZ, 1994).

Outro problema seriam os mandatos fixos no presidencialismo. Isso porque, o presidente seria o responsável por formar o seu ministério e teria poder total sobre a administração durante o período de sua gestão, não podendo sofrer qualquer limitação pelo Congresso (LINZ, 1994). Ao contrário, no parlamentarismo, a maioria da assembleia teria condições de votar pela mudança da direção política do governo, sempre que isso se mostrasse necessário (MAINWARING; SHUGART, 1997). Essa característica do sistema parlamentar poderia contribuir, ainda, para fortalecer a liderança do primeiro-ministro, pois através do voto de confiança, este teria mais uma forma de reafirmar sua legitimidade, diferente dos presidentes, que não podem contar com esse mecanismo para assegurar ou reafirmar a sua liderança durante o seu mandato fixo (MAINWARING; SHUGART, 1997). Não obstante, as eleições municipais, no caso brasileiro, ou aquelas de meio de mandato no contexto estadunidense, servem de termômetro para o governo nacional, podendo influenciar suas decisões e contribuindo para a mudança da orientação política. Ainda assim, não dizem diretamente respeito ao sucesso do presidente.

Dessa forma, nas situações de crise, o parlamentarismo permitiria de maneira fácil o rearranjo político e a formação de novas coalizões, bem como até mesmo a troca de governo. Ao contrário, a rigidez do presidencialismo obrigaria que a oposição tivesse que aguardar o término do mandato do presidente, para somente então ter chances de participar do Executivo e da distribuição de poder e recursos, e assim dar novos rumos para as políticas governamentais (LINZ, 1994).

Linz busca demonstrar, ainda, que as constituições presidencialistas conteriam um paradoxo inerente, que residiria no desejo por assegurar a existência de um presidente forte e independente, mas com a desconfiança permanente de que este poderia extrapolar os seus poderes e se tornar arbitrário (LINZ, 1994). Tal paradoxo, se refletiria, por exemplo, na

impossibilidade de os presidentes permanecerem no cargo por mais tempo que o previsto pela constituição, mesmo quando desejado pela população (LINZ, 1994). Essa vedação à permanência do presidente no cargo traria a urgência como traço distintivo do exercício da gestão no sistema presidencialista, pois os presidentes teriam pouco tempo para a execução de seu plano de governo, o que poderia desaguar em políticas governamentais mal planejadas e mal executadas (LINZ, 1994).

A crítica de Linz também é dirigida ao estilo de fazer política no presidencialismo. Para ele, em razão das eleições no presidencialismo serem mais polarizadas e conflituosas, a possibilidade de congregar com os derrotados, a formação de coalizões e a disposição ao diálogo dependeria do estilo pessoal do presidente eleito, sem nenhuma garantia institucional de que fosse de fato acontecer (LINZ, 1994).

Além disso, por ser o presidente ao mesmo tempo o chefe de Estado e também chefe de governo, cargos que exigem comportamentos distintos para serem cumpridos, somado ao componente plebiscitário da eleição presidencial, o desempenho de tais incumbências poderia se tornar conflituoso. Os eleitores poderiam ver com preocupação que um político que representa uma opção política particular atuando como chefe de Estado, que estaria acima dos partidos, sendo difícil separar quando o presidente fala em nome de toda a nação e em nome de um interesse próprio. Esse problema não se faria presente no parlamentarismo, em razão da separação em duas pessoas do chefe de Estado e do primeiro-ministro (LINZ, 1994).

Não obstante todas as suas críticas e a descrença com a possibilidade de sucesso do presidencialismo, o próprio Linz reconheceu a necessidade de que fossem aprofundados os estudos a respeito desse sistema, sobretudo ao constatar uma lacuna nas pesquisas sobre a experiência presidencialista latino-americana, quando da elaboração do seu trabalho (LINZ, 1994).

Assim, ainda que as evidências demonstrassem que o parlamentarismo permitiria a maior duração de regimes e uma menor possibilidade de ruptura (CHEIBUB; LIMONGI, 2002) novos estudos que passaram a se concentrar em aspectos próprios e menos superficiais dos sistemas presidencialistas, os quais mostraram que as conclusões de Linz realmente deixavam de considerar questões importantes das particularidades destes, e que o funcionamento de todo o

sistema político não poderia ser derivado apenas da forma da qual o governo é formado (CHEIBUB; LIMONGI, 2002).

Esses novos estudos também tiveram o condão de mostrar que os riscos do presidencialismo poderiam ser atenuados, a depender dos arranjos institucionais adotados, além de que algumas de suas características poderiam superar o parlamentarismo em qualidade. Ou seja, estes sistemas poderiam ser mais próximos do que aparentariam à primeira vista (MAINWARING; SHUGART, 1997). Algumas dessas características foram percebidas através de pesquisas empíricas acerca do funcionamento do sistema presidencialista.

2.2 Evidências empíricas a favor do presidencialismo

Uma segunda corrente de estudos também atrelada ao entendimento das relações que marcam Executivo e Legislativo discute a crença inicial de que no parlamentarismo existiria um imperativo da maioria, ou seja, que o governo dependeria da confiança do Congresso para manter ou atrair poder, o que tornaria efêmeros os governos de minoria (CHEIBUB; LIMONGI, 2002). No presidencialismo, em razão da legitimidade dual dos poderes, esse imperativo estaria ausente, uma vez que os escolhidos não necessariamente representariam a mesma maioria, além da existência independente de cada poder no período do mandato. Mas por ser a maioria também importante, caso o presidente não a obtivesse nos assentos no congresso, o resultado esperado seria de impasses e ruptura do regime, inexistindo mecanismos para solucionar os conflitos entre essas duas maiorias legítimas (CHEIBUB; LIMONGI, 2002).

O que se observou, todavia, é que apesar de não se apresentar com as mesmas características, esse imperativo também demonstrou ter importância no presidencialismo. Os dados mostraram que não seria tão rara a existência de governos minoritários no parlamentarismo, como também que estes não seriam tão frequentes nos países presidencialistas. Ou seja, a necessidade da presença de uma maioria no congresso para assegurar o desempenho do governo, seria importante em ambos, de modo a ser insuficiente como característica suficiente para distinguir os dois sistemas, ou mostrar a superioridade do parlamentarismo sobre o presidencialismo (CHEIBUB; LIMONGI, 2002).

Outro argumento de Linz contestado através dos dados empíricos seria o de que a existência de impasses que estaria associada com a ruptura dos regimes presidencialistas. Estes aconteceriam quando houvesse a impossibilidade de prevalência dos interesses da maioria, e de outros aspectos particulares, como a quantidade de assentos controlados pelo governo, os poderes de veto do presidente e a possibilidade do congresso de derrubar esse veto (CHEIBUB; LIMONGI, 2002). Nesse particular, Cheibub e Limongi demonstram que o número de rupturas em democracias presidencialistas, atrelado a esses entraves, seria pequeno demais para afirmar que essa é uma causa determinante. Além disso, o parlamentarismo não estaria imune a impasses, mas em razão da diferença no desenho do regime, estes teriam uma característica diversa, como por exemplo, seriam verificados na sucessão de governos que não se estabilizam (CHEIBUB; LIMONGI, 2002).

Os autores também debatem e respondem à crítica de Linz de que no presidencialismo não estariam contemplados incentivos para cooperação, diferente do modelo parlamentar. Cheibub e Limongi analisam a questão a partir de dois tópicos distintos: os incentivos dos partidos fazerem parte da coalizão de governo e a disciplina partidária (CHEIBUB; LIMONGI, 2002). Quanto aos incentivos para a formação de coalizões, o que se percebeu é que as circunstâncias que permitiam a emergência destas seriam semelhantes em ambos os regimes e que, apesar de realmente serem mais frequentes no sistema parlamentar, a diferença encontrada nos dados empíricos não seria suficiente para demonstrar que no presidencialismo as coalizões não seriam incentivadas (CHEIBUB; LIMONGI, 2002).

No que tange à disciplina partidária, essa seria influenciada tanto pelas leis eleitorais, quanto pelo controle do partido sobre seus filiados, bem como pelo processo de produção legislativa, se centralizado ou descentralizado. Nesse sentido, se o processo legislativo é centralizado e os poderes de agenda se concentram principalmente nas mãos dos líderes partidários, isso poderia induzir à disciplina partidária. Além disso, se o presidente das casas legislativas detivesse amplos poderes de agenda, como o do primeiro-ministro, o mesmo incentivo para a disciplina partidária existiria em ambos os regimes (CHEIBUB; LIMONGI, 2002).

Cheibub e Limongi notam que, frequentemente, os analistas utilizavam o modelo parlamentar inglês, no qual o processo de produção legislativa seria centralizado e o presidencialismo norte-americano, no qual essa tomada de decisão seria descentralizada, como paradigmas únicos de cada regime. No sistema inglês, o controle da agenda legislativa estaria integralmente nas mãos do gabinete, enquanto no presidencialismo dos Estados Unidos, com seu sistema de comissões fortes, o presidente teria apenas o poder de veto nas mãos (CHEIBUB; LIMONGI, 2002).

Todavia, diferente do paradigma estadunidense, haveria variações do grau de poderes disponíveis na mão do presidente para controlar e influir na agenda legislativa nos sistemas presidencialistas de outras localidades (CHEIBUB; LIMONGI, 2002). Presidentes frequentemente possuem o poder de iniciar a legislação, cuja competência é privativa em certas áreas, como também podem ser dotados do chamado poder de decreto, que representa a mudança imediata do status quo, com a vigência e produção de efeitos da norma tão logo introduzida na ordem jurídica, sendo somente apreciada pelo congresso posteriormente (CHEIBUB; LIMONGI, 2002).

A possibilidade de o presidente controlar a agenda legislativa não significa que este mecanismo será utilizado como forma de prevalecer sobre a maioria, como suposto inicialmente, mas poderia servir de maneira estratégica para a aprovação das políticas de interesse do governo. Tampouco esse instrumento seria utilizado apenas para resolver conflitos verticais, mas também poderia resolver conflitos horizontais e, junto com o poder de decreto, assegurar a manutenção da coalizão (CHEIBUB; LIMONGI, 2002). Assim, os poderes executivo e legislativo não seriam tão separados como suposto, principalmente à luz do modelo americano, mas seriam mais associados e haveria uma dependência mútua para a implementação das políticas governamentais.

Essas são algumas das observações empíricas que contrariam as observações formuladas por Linz quanto aos perigos do presidencialismo, demonstrando que tal sistema poderia funcionar, sendo capaz, ainda, de aprofundar o regime democrático.

2.3 A experiência brasileira – Argumentos favoráveis ao presidencialismo de coalizão

O presidencialismo brasileiro após a proclamação da Constituição de 1988 e de todas as críticas que o modelo adotado na ocasião recebeu, inclusive a de que teria sido desenhado um dos piores arranjos possíveis, não demonstrou que estaria fadado ao fracasso (CHEIBUB; LIMONGI, 2002) e, superando as expectativas, o que se observou seriam taxas de sucesso e dominância do Executivo em patamares elevados e semelhantes ao encontrado em democracias consolidadas (LIMONGI, 2006). Há uma linha teórica que defende o funcionamento da lógica do presidencialismo de coalizão, como modelo que teria garantido a governabilidade brasileira.

Para os críticos, a escolha pelo sistema presidencialista – somado a um presidente dotado de amplos poderes legislativos – com um sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta, aliado ao desenho federalista brasileiro e uma legislação eleitoral e partidária permissiva, dificultaria as possibilidades de o presidente conquistar apoio para sua agenda, além de incentivar o comportamento individualista dos eleitos para o legislativo (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018).

O que se supunha é que o sistema partidário seria extremamente fragmentado e que o presidente dificilmente poderia ter a maioria dos assentos no Congresso Nacional e, ainda que os obtivesse, a indisciplina partidária seria tamanha que essa maioria seria meramente formal. Assim, para conseguir avançar com sua agenda legislativa, o presidente seria obrigado a se utilizar de seus poderes legislativos unilaterais, o que poderia levar ao conflito e a paralisia decisória (CHEIBUB; LIMONGI, 2002). A governabilidade somente seria possível pela imposição do presidente de sua agenda política de maneira unilateral, comprando o apoio dos parlamentares e contornando a atuação destes (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018).

Argelina Cheibub, Fernando Limongi e Sergio Abranches explicavam o funcionamento do sistema brasileiro por meio do compartilhamento de cargos nos ministérios pelo Executivo, lógica batizada de presidencialismo de coalizão por Sérgio Abranches (1988). Por meio do compartilhamento de cargos nos diversos escalões da estrutura governamental, formava-se uma coalizão de governo junto a outros partidos, que passavam a fazer parte da base aliada para,

dessa, forma construir uma maioria e ter condições de aprovar a agenda de governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Durante esse período também constataram que os parlamentares costumavam se comportar de maneira disciplinada, sobretudo em função dos poderes dos líderes partidários e dos mecanismos institucionais que asseguram o poder de organização destes, permitindo não só a organização dos trabalhos em duas câmaras, como também garantindo importantes poderes de agenda e poderes institucionais para as lideranças partidárias. Ao contrário do que era argumentado pelos críticos do presidencialismo, o Congresso não se apresentava como um veto *player* ao Executivo, mas sim com disposição a cooperar (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Nesse sentido, as taxas de sucesso de aprovação da agenda legislativa dos presidentes estiveram em torno de 86%, enquanto a disciplina da coalizão, consistente no percentual de vezes em que esta votou de acordo com a recomendação do líder partidário, superou 85,6% (CHEIBUB; LIMONGI, 2002). Ou seja, as coalizões foram fundamentais para que os presidentes pudessem governar, o que é demonstrado pelas evidências empíricas coletadas, que afirmam a existência de governabilidade, como também a interação de cooperação do Executivo com o Legislativo (CHEIBUB; LIMONGI, 2002; LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018).

Esse resultado decorre da organização altamente centralizada do Congresso Nacional e dos poderes do presidente das casas legislativas de controlar a agenda de votações. Os líderes partidários possuem bastante poder no legislativo brasileiro, sendo os responsáveis por tomar as decisões que impactam na produção legislativa, como requisições de votação nominal ou a tramitação urgente para determinado projeto (CHEIBUB; LIMONGI, 2002; LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018). Graças aos seus poderes, os líderes partidários são os principais interlocutores entre o Legislativo e o Executivo e exercem grande papel para garantir a disciplina partidária e a manutenção do partido na coalizão de governo, evitando a necessidade de negociação do Executivo com cada parlamentar individualmente. Estes, negociam o apoio ao governo, na aprovação de sua agenda legislativa, em troca de influência política e de cargos (CHEIBUB; LIMONGI, 2002).

Por outro lado, o presidente tem diversas formas de garantir o controle da agenda legislativa em razão dos poderes conferidos pela Constituição. Há matérias nas quais a

competência para iniciar o processo legislativo é privativa do presidente, dentre as quais estão as que são centrais para a definição das políticas do governo, notadamente na área orçamentária (CHEIBUB; LIMONGI, 2002; LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018, MOISÉS, 2021). Além disso, o presidente também pode requisitar a tramitação prioritária de projetos de lei, por meio dos pedidos de urgência, e também possui o poder de modificar de maneira imediata o status quo, a partir da edição das medidas provisórias, que somente após a entrada em vigor é que serão apreciadas pelo parlamento. Ao contrário do temor inicial, esses poderes não necessariamente precisam ser utilizados contra a maioria, mas como uma ferramenta em favor desta, como forma de manter a integralidade da coalizão de governo e podendo servir para proteger aliados da exposição, na aprovação de determinadas matérias. (CHEIBUB; LIMONGI, 2002).

Quando o governo é formado, os cargos são distribuídos para aqueles que compõem a coalizão de governo. As lideranças partidárias se encarregam de assegurar que as diretrizes das legendas serão cumpridas. Essa lógica, contribuiu para o alto nível de sucesso e dominância observados no período, demonstrando que a escolha através de voto direto e a legitimidade dual do presidente e do Legislativo não significa a completa separação destes, com conflitos e interesses completamente distintos, mas demonstrou-se o compartilhamento do poder e das políticas a serem executadas (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018).

Isso tudo significa afirmar que o Executivo brasileiro não atua mais de forma independente, mas de maneira coletiva junto com os partidos que compõem a coalizão de governo. Dessa maneira, através de seus parlamentares, a atuação do Legislativo não se dá apenas de maneira passiva, ratificando ou não os projetos que são enviados pelo Executivo, mas também participam da formulação das políticas e, posteriormente, irão promover nestas as alterações necessárias no interior do legislativo, de modo a permitir a aprovação das políticas de interesse de toda a coalizão (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018).

Essa coalizão é formada por partidos que passam a ocupar as pastas ministeriais e que devem demonstrar apoio formal ao governo, não se tratando da mera escolha de um indivíduo para ocupar o cargo, mas de uma relação partidária e de um compromisso em torno de políticas. Assim,

Coalizões são, então, o resultado de um processo de barganha política na qual os partidos abandonam a agenda defendida durante a eleição para adotarem, em conjunto, a agenda de toda a coalizão (LAVÉ; SCHOFIELD, 1998). No lugar do conflito entre a agenda do Executivo e do Legislativo, temos a agenda do governo, a agenda da coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009, FREITAS, 2016) (LUZ; AFLALO; DUTRA, 2018, p. 51).

Foi dessa maneira, ancorado na lógica de coalizão, que o presidencialismo brasileiro teria operado, contrariando as expectativas iniciais que desacreditavam o sistema adotado durante a constituinte. Não obstante, como pontua Moisés, esse padrão de funcionamento passou a dar sinais de esgotamento e, quando isso aconteceu, um produto que parecia bastante eficaz para assegurar a governabilidade brasileira, começou a deixar claras as suas contradições e falhas inerentes.

2.4 Repensando o presidencialismo de coalizão.

Apesar da existência de evidências empíricas em favor do presidencialismo de coalizão, coletadas nos estudos clássicos de Abranches, Cheibub e Limongi aqui citados – cuja relevância é indiscutível na ciência política brasileira - o modelo sempre foi merecedor de críticas, em razão de alguns aspectos não considerados na análise daqueles autores. Além disso, este teria passado a dar claros sinais de esgotamento, sobretudo a partir de 2015, nos momentos que antecederam o *impeachment* de Dilma Rousseff. É possível sintetizar a discussão ora proposta da seguinte maneira: ainda que o sistema possa funcionar, é a qualidade de como isso ocorre que merece ser debatida. A consolidação da democracia no Brasil dependeria desta compreensão.

Aliás, o próprio Sérgio Abranches faz uma atualização de sua posição, ao avaliar como o sistema operou após 1988, na medida em que quando escreveu a teoria que se tornou célebre como uma explicação do funcionamento do sistema político brasileiro, olhava para trás: sua análise se concentrava no período anterior ao regime militar, a segunda república e, portanto, é certo que não poderia se prestar a detalhar o sistema que vigoraria a partir da redemocratização. Segundo Abranches, existiram diferenças fundamentais com o período analisado originalmente por ele, sobretudo no que diz respeito ao papel do Congresso Nacional na elaboração do

orçamento, a forma centralizada do federalismo brasileiro e as competências do Presidente da República, que gerariam incentivos e uma forma muito distinta de funcionamento do sistema político (ABRANCHES, 2018). O Presidencialismo seria afetado pela diversidade social brasileira e suas disparidades regionais que se acomodam num multipartidarismo fragmentado. com o aprofundamento da crise política desde 2014, as disfuncionalidades do sistema ficaram mais perceptíveis, especialmente os problemas atrelados à representação política (ABRANCHES, 2018).

O sistema possui falhas estruturais, agravadas pela cultura política brasileira, que ainda sofre com o papel das oligarquias e dinastias políticas regionais, mantendo baixa a densidade democrática no país e que dificulta o acesso de novas lideranças (ABRANCHES, 2018). O sistema teria assegurado à implantação de políticas públicas fundamentais, mas não asseguraria a sua continuidade institucional, permitindo que os indicadores sociais pudessem de fato serem transformados para melhor (ABRANCHES, 2018). A persistência do poder oligárquico e o detrimento das regras em prol da conveniência política marcariam o sistema político brasileiro. O Presidente da República, que depende de uma grande coalizão heterogênea para conseguir implementar suas políticas, precisaria de formas rápidas de solução de conflitos entre os poderes instituídos, que não foram previstos na legislação e nem competem ao judiciário, por exemplo. Com isso, ainda que o presidencialismo de coalizão tivesse se mostrado governável e resiliente em momentos críticos, seus dilemas estariam se aprofundando (ABRANCHES, 2018).

Segundo Abranches, um dos pontos críticos do presidencialismo de coalizão que se aprofundou está ligado com a introdução do instituto da reeleição, não prevista originalmente no texto constitucional e que adveio no final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, inclusive permitindo o próprio segundo mandato deste. Para o autor, o ciclo político-econômico é fortemente modificado ao ter a reeleição possibilitada, na medida em que os presidentes passam a utilizar da política macroeconômica para alcançar um segundo mandato (ABRANCHES, 2018). A reeleição reforçaria as tendências caudilhistas da política brasileira, ao inibir o aparecimento de novas lideranças e inibindo a orientação para mudanças e para a criatividade política. O governo teria sua energia criativa num segundo mandato e os custos políticos para o governo seriam muito maiores, sobretudo para a manutenção de uma coalizão

que assegurasse sua governabilidade: o início do primeiro mandato seria muito mais profícuo para a aprovação das medidas consideradas essenciais pelo governo (ABRANCHES, 2018).

A emergência de um conflito entre os poderes Executivo e Legislativo também revelariam outras deficiências do presidencialismo de coalizão. A estabilidade do mandato presidencial é bastante prejudicada – o que se percebe com a eclosão de dois processos de *impeachment* em menos de trinta anos – como também a governabilidade e o funcionamento institucional (ABRANCHES, 2018). As coalizões de governo do período que se inicia em 1988 foram todas dependentes do papel desempenhado pelo PMDB, partido com enorme capilaridade no país e capaz de formar grandes bancadas no Congresso Nacional. A dependência deste partido teria afrouxado a moral política brasileira, ao tornar inevitáveis as trocas clientelistas e de pouca adesão ao programa de governo. Há uma continuidade nessa dependência que começa em FHC e vai até o governo de Dilma (ABRANCHES, 2018). Essa ideia guarda proximidade com o conceito de “pemedebização” que Marcos Nobre apresenta para a descrição do sistema político brasileiro.

Por último, Abranches também descreve como um dos dilemas do presidencialismo de coalizão a hiperfragmentação partidária e a necessidade de formação de super-maiorias, em virtude da frequente necessidade de modificações à Constituição da República, que exige maioria qualificada para ser emendada (ABRANCHES, 2018). Essa fragmentação extremada, torna bastante instável e complicada a manutenção da coalizão e abre caminho para o fisiologismo e a corrupção. Além do mais, a formação de uma base de apoio deve se dar em ambas as casas legislativas, Câmara e Senado e, nem sempre, os interesses são coincidentes. Os custos políticos para a manutenção da coalizão podem se tornar insustentáveis e a fuga desta, implacável para o presidente.

Essa governabilidade sujeita a interesses fisiológicos e que, por vezes, ultrapassam o limite da legalidade, representam custos volumosos para o fortalecimento da democracia no Brasil. É o que José Álvaro Moisés e Rachel Meneguello conseguiram apontar em pesquisa empírica acerca da desconfiança política (2013). A pesquisa, realizada em 2006 já mostrava que o país contava com índices baixos de confiança em relação a toda a América Latina (MENEGUELLO, 2013), mostrando que, embora as questões atreladas à representação política e

a qualidade das democracias seja um fenômeno global, a situação do Brasil se apresenta, há anos, especialmente crítica. Um dos aspectos que os autores mostraram, foi o peso significativo de uma herança autoritária no relacionamento dos cidadãos com as instituições e na credibilidade do sistema como um todo (MOISÉS: MENEGUELLO, 2013). Também é significativo que a desconfiança política não está atrelada a um evento específico, mas é estrutural do sistema e permeia o relacionamento dos cidadãos com as instituições de forma duradoura (MOISÉS: MENEGUELLO, 2013).

As instituições precisam estar organizadas de forma a permitir que os cidadãos consigam extrair delas coerência com o motivo pelos quais foram criadas, podendo observar, assim, que estas sejam vistas como legítimas, o que pode levar a um maior grau de confiança nestas (MOISÉS: MENEGUELLO, 2013). Assim:

Uma vez que sejam capazes de sinalizar, de modo inequívoco, o universalismo, a imparcialidade, a justiça e a probidade de seus procedimentos, assegurando que os interesses dos cidadãos sejam efetivamente levados em conta pelo sistema político, as instituições geram apoio, solidariedade e ganham a confiança dos cidadãos. Em sentido contrário, quando prevalece a ineficiência ou a indiferença institucional diante de demandas para fazer valer direitos assegurados por lei ou generalizam-se práticas de corrupção, de fraude ou de desrespeito ao interesse público, instala-se uma atmosfera de suspeição, de descrédito e de desesperança, comprometendo a aquiescência dos cidadãos à lei e à estruturas que regulam a vida social; floresce, então, a desconfiança e o distanciamento dos cidadãos da política e das instituições democráticas (...) MOISÉS, 2013, P. 48)

Nesse contexto, é possível afirmar que o Brasil atingiu um grau relevante de institucionalização da democracia eleitoral: as pessoas comparecem às urnas e os eleitos são empossados e cumprem seus mandatos. Mas ainda persistem déficits relevantes no atendimento de direitos e garantias e no cumprimento da lei, que minam a qualidade do regime. Assim, apesar de haver um certo nível de compreensão da importância e confiança no processo eleitoral, a participação política ainda se apresenta muito circunscrita ao momento eleitoral. Junto disso, os partidos políticos e o Congresso apresentariam níveis mais baixos de confiança por parte da população (MENEGUELLO, 2013).

O Brasil, dessa forma, viveria um paradoxo, no qual a adesão ao regime democrático conviveria com uma permanente desconfiança com suas instituições, o que representaria uma dicotomia entre a apreensão da democracia como ideal e como realização prática (MOISÉS, 2013). Em que pese seja respeitado o processo eleitoral, e haja uma desconfiança produtiva com

relação aos governantes em termos de espera legítima do atendimento das expectativas dos cidadãos, há uma suspeita com relação ao modo de funcionamento do sistema como um todo para atendimento dos interesses de cidadania (MOISÉS, 2013).

O sistema partidário brasileiro contribuiria com esse grau de desconfiança ao ter sido construído de modo a permitir o surgimento de um número considerável de partidos, sem que ficasse clara a diferença programática ou ideológica entre eles. Assim, embora o número de partidos não seja problemático por si só, o processo de escolha dos eleitores é bastante dificultado, que acabam por ter que decidir num número muito grande de candidatos, sem muita informação sobre todos eles, que, sobretudo em distritos eleitorais de grande magnitude, a distância dos representantes e representados acaba por ser ainda maior (MOISÉS, 2013).

No Brasil, há uma dificuldade do eleitor se identificar com o partido, agravada pela possibilidade de mudança de um parlamentar de uma legenda para outra, sobretudo com a intenção de fazer parte da base do governo, mesmo que este não seja ideologicamente alinhado ao congressista. Junta-se a isso, o grau limitado de poder que um parlamentar exerce no Congresso Brasileiro, orientado para a decisão das lideranças e das bancadas, bem como ante a supremacia do Executivo enquanto o grande legislador do país. A disposição de controle e fiscalização do governo pelos parlamentares é bem menor ante os incentivos institucionais para fazer parte da base governista (MOISÉS, 2013). O Legislativo se apresentaria de pouco reativo ao Executivo, não exercendo em plenitude a sua missão de representação, desconectando-se do eleitorado. Por outro lado, sem a capacidade de formar uma maioria parlamentar significativa, a partir do sucesso das negociações com um grande número de partidos – que as vezes depende da habilidade pessoal e do estilo do governante -, é quase impossível o exercício da governabilidade (MOISÉS, 2020), apesar dos enormes poderes dos quais o Executivo foi dotado.

Em suma, a qualidade do regime não é tributária apenas das eleições e do respeito a ela. Os direitos previstos na Constituição e nos textos legais, a representação política e o controle e fiscalização do governo, somada a cultura de cidadania que leva ao reconhecimento da importância do regime e ao povo a exercer sua participação também demonstram as virtudes de um sistema (MOISÉS, 2020). O sucesso e a dominância do Executivo podem explicar que a

governabilidade é possível, mas não dizem muito mais acerca da qualidade do sistema, especialmente a luz do interesse da população a ele submetido. A esse respeito:

A questão não se esgota, portanto, em saber se os diferentes segmentos sociais estão formalmente representados pelas múltiplas agremiações com cadeiras no parlamento, mas em quanto essa estrutura de representação faz com que as preferências dos cidadãos sejam assimiladas pelo sistema político e, em última análise, em o quanto eles percebem isso como parte de seu direito de participar e de influir sobre o sistema democrático; a desconexão entre eleitores e partidos é um claro sinal de que o sistema político não incorpora as pessoas (MOISÉS, 2020, p. 76)

Ao fazer um exame do modelo Marcos Nobre (2022) de plano identifica que, ao contrário de Cheibub e Limongi, os quais haviam mostrado como o caso brasileiro seria semelhante à de outros sistemas pelo mundo, o modelo de Abranches que pretendia ressaltar as especificidades do presidencialismo brasileiro, diferenciando-o daquilo que chamou de “presidencialismo imperial”, acabou por ser utilizado, contrariamente, para corroborar a versão de que o sistema brasileiro não se trataria de caso único, ideia posteriormente adotada pelo próprio Abranches (NOBRE, 2022). Para Nobre, o fato de o modelo de Abranches ter, ainda que implicitamente, aspecto prescritivo, contribuiu para restringir o alcance as discussões acerca do modelo no âmbito científico, o que também teria desaguado na arena legislativa, minimizando seus problemas e obstáculos (NOBRE, 2022).

Assim, características que seriam próprias desse modelo foram consideradas como exteriores a ele. Nobre chama a atenção para o problema das coalizões superdimensionadas, quando a base de apoio do governo é inflacionada e que leva a disputas no interior da própria coalizão, como também para a ausência de questionamentos acerca da importância da posição ideológica e programática no comportamento dos partidos para o funcionamento da coalizão (NOBRE, 2022). Em vista dessas críticas é que Nobre vai desenvolver o conceito de “pemedebismo”, que se assenta na existência das supercoalizões, que tem no governismo seu modo de agir. Há, nessa perspectiva, uma busca por compreender o que seria endógeno ou exógeno do sistema, ressaltando Nobre que as crises não se constituíram como momentos externos da lógica institucional. Nesse sentido:

É isso que permite ao pemedebismo – ou pelo menos essa é a pretensão – entender crises como momentos “normais” do “funcionamento” do sistema político. E quanto mais profundidade a análise ganha em termos sociais, mais as “crises” são

compreendidas como momentos integrantes – e não como momentos excepcionais – dos processos políticos em sentido amplo. A perspectiva proposta pela noção de pemedebismo não tem por ponto de partida e por objetivo a demonstração da estabilidade do sistema político: crises não surgem como elementos “exógenos”, mas como momentos integrantes da própria lógica institucional. (NOBRE, 2022, p. 63)

É possível depreender da leitura de Nobre que tenha havido uma indevida “naturalização” do presidencialismo de coalizão, ou do “pemedebismo”, por boa parte da ciência política brasileira, que enxergava que os momentos de crise política e as dificuldades encontradas a partir de 2015 decorreriam muito mais de inabilidade do governo em subsistir nessas condições ambientais, que em enxergar as falhas estruturais do sistema que se evidenciaram com o passar do tempo.

2.5 Teorias explicativas da remoção presidencial

A queda presidencial é um fenômeno de interesse de muitos estudiosos, especialmente em razão da frequência de ocorrências observadas nos sistemas presidencialistas adotados na América Latina, a partir do que convencionou-se chamar de terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1994). Esses estudos têm início em meados dos anos 2000, a partir da análise de Baumgartner e Kada (2003), que observaram o fenômeno da remoção presidencial inicialmente pelo processo de *impeachment* (PESSOA, 2019). Anteriormente, até os anos 1990, os estudos estavam mais concentrados na transição e consolidação dessas novas democracias, sendo o *impeachment* deixado de lado por ser considerado improvável de ser utilizado (PESSOA, 2019).

A obra de Baumgartner e Kada aparece em um contexto onde o *impeachment* passou a ser acionado diversas vezes. Em que pese o estudo enfatizar os aspectos políticos, também trouxe à tona a discussão acerca dos fatores não institucionais que levariam à queda presidencial (PESSOA, 2019), permitindo que daí emergisse um quadro teórico de sobreposição destes nas novas pesquisas que passaram a ser desenvolvidas. Os estudos também passaram a se concentrar nos países da América Latina, onde o fenômeno se mostrava mais recorrente. Com o desenvolvimento dos trabalhos, se percebeu que apesar de muitos casos não se enquadrarem de

maneira precisa no instituto do *impeachment*, as causas que levavam a remoção presidencial eram semelhantes, de modo que poderiam ser tratadas como um fenômeno amplo (PESSOA, 2019).

Apesar da queda presidencial contrariar o conceito clássico do presidencialismo, quanto a este ser marcado pelos mandatos fixos do Executivo (HOCHSTETLER, 2007) se percebeu que ela não significava mais a quebra da ordem democrática nesses países, de modo que o afastamento do presidente não significava mais a ruptura do regime (MARSTEINTREDET, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2018). Assim, essa agenda de pesquisa foi ampliada, com o intuito de também compreender se estaria sendo observada uma nova forma de solução de impasse entre os poderes Executivo e Legislativo no presidencialismo, através da remoção do presidente antes do término do mandato (PESSOA, 2019; HOCHSTETLER, 2007)

Outras questões passaram a ser formuladas nesse contexto, levando em consideração essa possível nova configuração do presidencialismo, buscando compreender se esse fenômeno contribuiria para o amadurecimento da democracia e demonstraria o bom funcionamento das instituições, ou, ao contrário, poderia representar o declínio do regime e perda da qualidade democrática (PESSOA, 2019; HOCHSTETLER, 2011; MAINWARING; SHUGART, 1997; MARSTEINTREDET, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2014).

Assim, a despeito de ser tratado pela literatura por diversas nomenclaturas e ter diversos pontos de partida (PESSOA, 2019), o objeto de estudo passou a se concentrar na remoção do presidente do cargo antes do término do mandato e sem ruptura da ordem democrática. Se no momento anterior a remoção do presidente poderia ser tributada a um claro golpe de Estado que confrontava definitivamente as bases da democracia, com participação essencial das forças armadas, agora a saída do presidente passou a acontecer com base nos mecanismos previstos no próprio ordenamento jurídico dos países, além de estar assegurada a sucessão nos moldes civis, geralmente ao vice-presidente (HOCHSTETLER, 2007; MARSTEINTREDET, 2014).

Para alguns pesquisadores, a interrupção do mandato presidencial estaria ligada às falhas do sistema presidencialista, relacionando o tipo de regime com o status minoritário do presidente como um dos fatores que levaria a isso (MARSTEINTREDET, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2014). Assim, passaram a buscar nas instituições as razões da queda presidencial. Dentro dessa

perspectiva, alguns compreenderam que por não haver ruptura de regime, o presidencialismo estaria diante de um processo de parlamentarização, na medida em que o *impeachment* ou a declaração de incapacidade seriam semelhantes ao voto de desconfiança do parlamentarismo (MARSTEINTREDET, 2014).

Outros especialistas no tema e que não se basearam nessa visão institucional, encontravam nas manifestações populares e protestos de rua as causas fundamentais da remoção presidencial. Para Hochstetler, o importante papel desempenhado pelos movimentos populares para saída dos presidentes, transformaram estes em um novo “Poder Moderador”, sendo os verdadeiros responsáveis pelo destino do chefe do executivo (HOCHSTETLER, 2007, 2011). Ou seja, as correntes de estudo podem ser divididas em dois campos distintos: uma que se concentra nas causas da remoção presidencial como relacionada aos fatores institucionais do regime, e outra que compreende pela preponderância dos fatores não institucionais para a deposição presidencial.

Não obstante, é certo que esses estudos compreendem que esses fenômenos se apresentam de maneira isolada, mas apenas dão ênfases diferentes a importância de cada um deles, i.e. o grau em que determinado desafio – se surgido no âmbito institucional ou fora dele – é determinante ou dá início ao processo de deposição do presidente (HOCHSTETLER, 2007, 2011).

Do ponto de vista institucional, a busca pela explicação decorre principalmente da relação entre Executivo-Legislativo, notadamente no que se refere ao número de cadeiras do partido do presidente e aquelas dominadas por sua coalizão, o que se soma a sua capacidade de formar um escudo legislativo que o proteja de eventuais desafios, de modo que o insucesso nessa dinâmica estaria dentre as causas preponderantes da queda presidencial (PÉREZ-LIÑÁN, 2014). Nessa perspectiva, somente após o desafio parlamentar e a inépcia do presidente em lidar com a questão, é que os protestos de rua teriam um papel a ser desempenhado (PESSOA, 2019).

Ou seja, a despeito de ser possível um governo de presidente minoritário, como visto, não se poderia colocar esse fator como determinante para a queda presidencial, sobretudo pela dificuldade de isolar essa variável (HOCHSTETLER, 2011) de modo que seria a perda da capacidade colaborativa entre tais poderes que poderia levar ao impasse que por sua vez

desaguaria na queda presidencial (PESSOA, 2019; CHEIBUB; LIMONGI, 2002). Além disso, em alguns casos, poderia haver a participação do próprio presidente nesse processo para buscar soluções para a crise, ainda que isso dependesse de seu próprio pedido de renúncia, sendo mantido o sistema íntegro e sem ruptura (MUSTAPIC, 2010). O Congresso também poderia desempenhar um papel para aprofundar ou solucionar a crise, revelando também uma semelhança com a solução para impasses dos regimes parlamentaristas.

Com relação aos fatores considerados como determinantes para a deposição dos presidentes vindos de fora das instituições, onde se situariam as manifestações e reivindicações populares, segundo Hochstetler, estas teriam maior chance de implicar presidentes que tivessem aplicado políticas econômicas neoliberais, figurassem como envolvidos em esquemas de corrupção ou, ainda, que tivessem uma posição minoritária no parlamento (HOCHSTETLER, 2007). Pérez-Liñán desenvolve o argumento ao mostrar que a revolta popular contra os escândalos presidenciais cresce de acordo com a cobertura da mídia e a insatisfação com os rumos da política econômica adotada (HOCHSTETLER, 2011).

Nesse mesmo sentido, a atuação parlamentar para ver deposto o presidente aparenta ser insuficiente para atingir esse objetivo de maneira isolada, devendo ser acompanhada de contestação pública. Aliás, seriam mais numerosas as manifestações públicas que levaram à saída do presidente, do que aquelas que não trouxeram resultado algum quando deflagradas com esse objetivo (HOCHSTETLER, 2007). Além disso, a presença desses protestos possibilitaria que os legisladores fizessem cálculos acerca da melhor saída a ser adotada; se deveriam agir em consonância com as reivindicações populares ou se haveria espaço para a inação (HOCHSTETLER, 2007).

Ainda com relação aos elementos não institucionais, a economia parece exercer um papel dúbio para o insucesso do presidente e sua queda. Apesar de parte da literatura colocar o desempenho econômico como um fator dessa variável, sobretudo em decorrência da opção por políticas neoliberais ou taxas de desemprego ou inflação ruins (HOCHSTETLER, 2007), os dados seriam inconsistentes, sobretudo em razão de alguns presidentes terem terminado seus mandatos a despeito de problemas com a economia (HOCHSTETLER, 2007). Apesar disso,

observando os casos brasileiros, a remoção presidencial aconteceu em contextos de crise econômica bastante pronunciados.

Nesse diapasão, conforme depreende Pérez-Liñán “recent impeachments constitute the tip of the iceberg of a much broader emerging trend in Latin American politics” (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 2), isso porque, ao analisar diversos casos de remoção presidencial, percebe que em muitos casos os atores envolvidos seriam os mesmos de um processo de *impeachment*, mas a solução para a crise foi dada através de outro mecanismo (HOCHSTETLER, 2011).

De mais a mais, independentemente de onde tenha se originado o desafio que leva a ruína do presidente, conforme Marsteintredet demonstra, quando a motivação da queda presidencial é motivada por conta das políticas públicas adotadas por determinado governo, em decorrência, principalmente, de protestos populares pedindo a sua remoção, somado a algum nível de desafio perante o Legislativo, as chances de continuidade da crise, após a deposição, permanecem altas. Quando, todavia, o presidente é deposto por prática de supostos crimes, previstos em lei ou nas constituições, mesmo que o processo não venha acompanhado de tanto apoio popular, mas decorrente da ação do legislativo, as chances da crise ser encerrada com a saída do presidente é grande (MARSTEINTREDET, 2014).

Não obstante a discussão acerca da importância dessas variáveis, é difícil afirmar de maneira peremptória quais seriam as preponderantes, de modo que

Perhaps more fundamentally, presidential breakdowns are the result of long causal chains and causal conclusions depend both on how far back in the chain one goes and what assumptions are made about causal sequencing and historical counter-factuals. (HOCHSTETLER, 2011, p. 132)

Além dos fatores que se fariam presentes e seriam necessários para a queda presidencial e a importância de cada um destes, a literatura também diverge acerca da característica desse fenômeno observado no presidencialismo latino-americano, no sentido de representar um aprofundamento da democracia e o amadurecimento de suas instituições, ou, ao contrário, demonstrar a fragilidade dos regimes e a tendência à ruptura. Nesse sentido, conforme Hochstetler (2011), mais do que pretender buscar por uma nova definição de presidencialismo, seria mais proveitoso observar se há violações de suas regras e como as instituições se comportam.

Hochstetler e Samuels discorrem acerca daquilo que nomeiam como a visão “pessimista vs. otimista” com relação aos resultados das quedas presidenciais. Para os otimistas, apesar desse processo ser crítico, certamente seria melhor depor um presidente inábil, a conviver com ele por todo seu mandato. Sua deposição serviria, ainda, como exemplo da necessidade de se fazer um bom governo, que leve em consideração os interesses das coalizões parlamentares (HOCHSTETLER, 2011). Para os pessimistas, a saída prematura do presidente representaria mais um novo perigo para esse tipo de regime, e que, além de o sistema não ser projetado para isso, haveria perda de legitimidade do substituto, sem esquecer que os estes poderia ser mais inapto que o substituído. Em resumo:

Valenzuela (2004) sees presidential interruptions as a problem for democratic development, and suggests parliamentarianism as a solution. Others argue that presidential interruptions mitigate the perils of presidentialism, since the regimes in question find a peaceful way out of serious political conflicts while avoiding full breakdown (Marsteintredet and Berntzen, 2008; Schamis, 2002). Hochstetler and Samuels (2011) adopt a position between the first two views; they contend that the predominant tendency is to re-equilibrate the political situation. (MARSTEINTREDET, 2014, p. 175 e 176).

Quanto a isso, Marsteintredet também demonstra a necessidade de observar o comportamento prévio do presidente e da oposição que buscou a sua queda, para observar se houve a prática de atos antidemocráticos por algum desses atores, pois somente assim seria possível depreender se o efeito da queda presidencial seria benéfico ou não para o regime democrático.

Assim, a análise das razões que levam ao *impeachment* de um presidente, bem como o que aconteceu com aqueles que foram capazes de terminar os seus mandatos, sendo capazes de contornar os desafios impostos pelo Legislativo, pode contribuir para lançar luz sobre o debate acerca da utilização desse instrumento no presidencialismo como método de resolução de conflitos e das consequências para essas democracias.

2.6 Linhas introdutórias sobre a discussão de impeachment ou golpe.

Conforme as pesquisas desenvolvidas por Perez Liñan (2017, 2018), a partir da década de 1990, a presença dos fatores que desencadeavam um golpe militar para a derrubada de um

presidente, notadamente a presença de crise econômica, reiterados protestos de massa e a radicalização das elites políticas, deu lugar a execução de procedimentos legais, como o *impeachment*, a declaração de incapacidade ou a renúncia antecipada para abreviar um mandato presidencial. A pergunta é: os golpes do passado, tornaram-se o *impeachment* do presente?

Um maior compromisso das elites políticas com as instituições da democracia, bem como um cenário regional desfavorável para incursões militares desestimularia o apoio a saída militar para crises políticas. Ainda, o cenário de conspiração do “perigo comunista” presente no contexto da guerra fria teria desaparecido, dificultando a justificativa para um golpe militar (LIÑAN, 2018). Dessa forma, conforme Liñan pontua, após os casos de Fernando Lugo no Paraguai e Dilma Rousseff, seguiu-se um intenso debate acadêmico acerca da utilização deste enquanto uma nova forma de golpe, ou mesmo o alargamento conceitual do instituto.

Liñan cita o debate entre Santos e Guarnieri (2016) e Avelar (2017) e a posição de Nunes e Melo (2017). Para os propósitos desse trabalho, se faz interessante recuperar esse debate, adicionando, posteriormente, outras posições acerca do possível alargamento constitucional do Instituto ou a sua utilização enquanto golpe parlamentar.

Santos e Guarnieri recuperam os eventos de junho de 2013 e a emergência da pulverização das manifestações – que se iniciaram com o propósito específico de diminuição das tarifas do transporte público, capitaneadas pelo Movimento Passe Livre (MPL) em São Paulo – em diversas correntes ideológicas. Se de início dos participantes estavam ligados a movimentos e partidos políticos de esquerda, o crescimento das manifestações, após a brutalidade policial e a repercussão midiática, motivou a saída às ruas de grupos conservadores, mas também de fascistas declarados com uma pauta antissistema (SANTOS; GUARNIERI, 2016).

O discurso anticorrupção, especialmente pela realização dos grandes eventos esportivos naquele período era bastante simplificado, segundo Santos e Guarnieri: o governo gastava demais com estádios e ofereceria serviços públicos de péssima qualidade para a população. Além disso, a maior parte da camada pobre não teria desenvolvimento educacional suficiente para fazer boas escolhas na fora das eleições, preferindo sobreviver em virtude dos programas sociais do governo, perpetuando esse estado de coisas ao votar de maneira errada.

O sentimento antissistêmico que emergiu em junho de 2013, teria aberto as portas para o *impeachment* de Rousseff. Soma-se a isso, o papel desempenhado pelo então presidente da Câmara Eduardo Cunha, em agir deliberadamente contra o governo. O Executivo não estaria inerte as demandas dos parlamentares, e apresentava boas taxas de sucesso no legislativo, de modo que, ao não ter sido eficaz em se proteger e evitar a aprovação do *impeachment*, o caráter de golpe parlamentar ficaria demonstrado (SANTOS; GUARNIERI, 2016). Os protestos populares que se seguiram no segundo mandato de Dilma, teriam contado com amplo apoio midiático, somando-se a cobertura da operação Lava Jato, implicando o Partido dos Trabalhadores (PT) como o grande partido responsável pela corrupção no país (SANTOS; GUARNIERI, 2016).

Em resposta aos Autores, em maio do ano seguinte, Idelber Avelar publica *A response do Fabiano Santos and Fernando Guarnieri* (2017) no qual faz uma crítica bastante dura quanto à visão apresentada por aqueles autores de que o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff seria um golpe parlamentar. Em seu texto, acusa-os de omitir fatos de forma proposital, bem como aduz que teriam partido de generalizações indevidas e que não estariam fundamentadas em qualquer estudo sobre os eventos que ocorreram naquele período, tampouco que tivessem muitos sido observados na prática (AVELAR, 2017).

Por exemplo, Avelar critica a posição de Santos e Guarnieri em generalizar aqueles que estariam nas ruas protestando contra o governo como “fascistas”. Como Avelar bem percebe, Santos e Guarnieri englobam no mesmo conceito tanto aqueles que afirmam que o sistema político “não os representa”, como também aqueles que pedem abertamente a inversão militar e o retorno da ditadura militar (AVELAR, 2017). Com relação aos protestos, a crítica segue no sentido de terem os autores do primeiro artigo minorado o papel dos protestos de rua, como mera ferramenta para dar ares de legitimidade ao processo de *impeachment*, o que estaria em contradição com a cronologia dos fatos do período. Para Avelar, quando manifestantes saíam as ruas, ainda não havia uma definição clara de opositores do governo pela remoção de Rousseff, de modo que os protestos de massa representariam uma legítima revolta popular contra o governo as opções políticas adotadas, não se constituindo de mera estratégia dos partidários do *impeachment* para legitimar a imagem deste (AVELAR, 2017).

Avelar assenta, ainda, que Santos e Guarnieri ignorariam o estelionato eleitoral de Dilma, na medida em que, se durante a campanha defendia que o então candidato Aécio Neves (PSDB) iria adotar políticas neoliberais contrárias ao interesse da população mais pobre, na verdade foi Rousseff quem, tão logo assumiu, teria dado início as mesmas políticas econômicas que vinha criticando. Estas, contudo, não teriam sido bem sucedidas para debelar a crise econômica em curso. Santos e Guarnieri, ao defenderem que a crise econômica teria piorado em razão do cenário político, estariam omitindo os erros e as opções políticas adotadas pela própria gestão petista (AVELAR, 2017).

Ainda que parte das críticas de Avelar quanto ao texto de Santos e Guarnieri possam ser levadas em consideração, principalmente no que tange as generalizações do texto, especialmente no que diz respeito ao uso do termo “fascistas”, bem como a redução indevida da cronologia dos fatos, a posição de Avelar termina por corroborar que o impedimento de Dilma Rousseff se deu num contexto de uma crise política mais ampla, que se iniciou em junho de 2013. O próprio autor faz questão de pontuar que seguidos os protestos de junho, outras grandes manifestações foram levadas a cabo: os protestos de professores no Rio de Janeiro, ainda em 2013, e dos profissionais da limpeza urbana já em fevereiro de 2014 (AVELAR, 2017). Em suas próprias palavras:

It also shows June’s remarkable multiplicity and uniqueness as an assemblage of contingent events that seriously held in check Brazil’s rotten political system. Particularly in Rio, June was a *longue dure’e* completely ignored in Santos and Guarnieri’s peroration about ‘fascism’ in the protests. (AVELAR, 2017).

Soma-se a isso que não há no texto qualquer descrição quanto aos crimes de responsabilidade que teriam sido imputados a Rousseff e a pertinência destes para levar ao *impeachment*, o que está no cerne da discussão do golpe parlamentar ou não. Nesse sentido, dados os argumentos contrários a posição de Santos e Guarnieri e a defesa de que junho de 2013 desencadeou um processo maior de crise política, pode-se inferir que é admitida a posição de que o *impeachment* é um meio de solução de crise política, cujo contexto no qual inserido pode ser preponderante para a remoção do presidente, sobre os atos particulares praticados pessoalmente pelo chefe do Executivo. O texto de Avelar relaciona os equívocos econômicos cometidos pela gestão de Dilma, mas em nenhum momento afirma que estes poderiam configurar crime de responsabilidade, aos moldes da legislação brasileira.

Nunes e Melo (2017) fazem um quadro do período que enfatiza a crise econômica que o país atravessa na época, além do escândalo de corrupção envolvendo a Operação Lava Jato e que atingiu em cheio o Partido dos Trabalhadores, fazendo aumentar a rejeição à presidente, mesmo que não implicada diretamente no esquema. Além disso, ressaltam as dificuldades de manejar a coalizão governamental, principalmente no segundo mandato de Rousseff, quando o número efetivo de partidos chegou a 13.3 na Câmara dos Deputados e 8.4 no Senado Federal, aliado ao papel do presidente da Câmara Eduardo Cunha, de agir abertamente contra o governo quando não recebeu o apoio que precisava no Conselho de Ética da Câmara. Este estava, ele próprio, implicado na Operação Lava Jato por manter contas não declaradas na Suíça.

Ao tratar da remoção de Dilma Rousseff, os autores expressamente asseveram que este não teria sido um golpe, sob o argumento de que o procedimento transcorreu sob a vigilância do Supremo Tribunal Federal. Entretanto, ressaltam que essa posição não resolve o debate por duas questões principais (NUNES; MELO, 2017). A primeira, diz respeito ao comportamento do PSDB após as eleições de 2014, ao não aceitar o resultado eleitoral e pedir a recontagem dos votos para a Justiça Eleitoral. Conforme Nunes e Melo assentam, o candidato derrotado Aécio Neves declarou que não acreditava na imparcialidade da apuração do segundo turno, como também afirmou ter sido derrotado por uma organização criminoso. Ainda, seu partido solicitou que o STF investigasse o uso de recursos ilícitos da campanha de Rousseff e pretendida formalizar um pedido de *impeachment*, que encontrou óbice por se tratarem de fatos anteriores ao mandato iniciado em 2015 (NUNES; MELO, 2017). Nesse sentido,

Despite the absence of a legal basis, the impeachment question lingered as a latent threat until Rousseff's opponents found possible grounds; the request, granted by Cunha, accused the president of having made six decrees to open additional credit in 2015 without Congress' authorization and using public banks to finance government programs – an accounting scheme that earned the nickname *pedaladas fiscais*. (NUNES; MELO, 2017)

A segunda razão está relacionada com o comportamento do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, que já havia rejeitado pedidos anteriores contrários à prática das *pedaladas fiscais*, sob o argumento de que governos anteriores teriam praticado atos similares sem, no entanto, serem recriminados (NUNES; MELO, 2017). Esse comportamento gerou declarações de pessoas influentes no Brasil, como o ex-ministro do STF, Joaquim Barbosa, no

sentido de que o processo de *impeachment* seria uma encenação, consistindo numa mera formalidade de passos já marcados desde 2015 (NUNES; MELO, 2017).

Após ressaltar essas duas questões que seriam suficientes para que o debate permanecesse aberto, os autores encerram a questão argumentando que mais importante que existir razões suficientes para o *impeachment*, o que importaria é que a maioria do Congresso Nacional, setores da sociedade, da mídia e do empresariado entenderam que era necessária a remoção presidencial (NUNES; MELO, 2017). Ressaltam, que as mudanças institucionais sempre conteriam um grau de ambiguidade que poderia ser manejado a depender do interesse momentâneo, de modo que, o crime foi reconhecido porque a maioria do Congresso entendeu que deveria (NUNES; MELO, 2017).

A conclusão dos autores parece frágil. Em última análise, o argumento adotado não difere muito de se reconhecer que, se amplos setores da sociedade quisessem o fim da democracia e a imposição de um regime autocrático, este seria legítimo dada a sua adesão popular, ou pior, da maioria dos legisladores que decidissem por isso. Sem ignorar a ambiguidade que pode estar presente em textos legais e a discussão subjacente sobre o cometimento de crime ou não, tratar a remoção presidencial como ato de vontade de uma maioria é temerário e pode levar a que sejam aceitos atos ilegítimos contra um governante ou contra o regime em si. O presente debate será retomado ao se tratar da aplicação da teoria aos casos de impedimento.

3 COLLOR, PRESIDENTE ISOLADO

Fernando Collor de Mello foi o primeiro presidente eleito pelo voto direto popular, sucedendo a gestão de José Sarney, marcada pela incapacidade em resolver o problema da hiperinflação que acometia o país naquele momento e por diversos escândalos de corrupção. A eleição de Collor é também a primeira após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que instaurou uma nova ordem republicana e democrática no Brasil, após o regime militar. Contra outros 21 candidatos⁶, dentre eles políticos com longa trajetória na vida pública, Collor disputou por um pequeno partido fundado em 1985 e rebatizado para Partido da Renovação Nacional em 1989, antes do pleito.

A vitória de Collor é marcada pela profissionalização do marketing político e da campanha eleitoral, a qual se focou na figura particular do candidato jovem, atlético e de boa oratória, que contrastava com a de outros aspirantes a presidência mais velhos. Além disso, possuía forte apelo entre a população, dada a morte prematura e inesperada de Tancredo Neves, anos antes, após sua vitória na eleição indireta para a presidência da república, quando do ocaso do regime militar. O estilo personalista e baseado no marketing político também deu o tom também da gestão de Collor, o que, no entanto, foi insuficiente para aplacar os conflitos políticos com o congresso e também sustentar sua popularidade junto a população.

Filho de Arnon de Mello, antigo governador de Alagoas na década de 50 e senador da república, famoso pelo episódio no qual atirou contra outro senador em plenário, Fernando Collor de Mello teve uma ascensão meteórica em sua vida política, que até então pouco indicava

⁶ Originalmente, estes foram os candidatos às eleições de 1989: Affonso Camargo Neto (PTB - Partido Trabalhista Brasileiro), Antônio dos Santos Pedreira (PPB - Partido do Povo Brasileiro), Armando Corrêa (PMB - Partido municipalista Brasileiro), Aureliano Chaves (PFL - Partido da Frente Liberal), Celso Brant (PMN - Partido da Mobilização Nacional), Enéas Carneiro (PRONA - Partido de Reedificação da Ordem Nacional), Eudes Oliveira Mattar (PLP - Partido Liberal Progressista), Fernando Collor de Melo (PRN - Partido da Reconstrução Nacional), Fernando Gabeira (PV - Partido Verde), Guilherme Afif Domingos (PL - Partido Liberal), Leonel Brizola (PDT - Partido Democrático Trabalhista), Livia Maria Pio (PN - Partido Nacionalista), Luiz Inácio Lula da Silva (PT - Partido dos Trabalhadores), Manoel Antonio de Oliveira Horta (PDC do B - Partido da Democracia Cristã do Brasil), Mário Covas (PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira), Marronzinho (PSP - Partido Social Progressista), Paulo Gontijo (PP - Partido do Povo), Paulo Maluf (PDS - Partido Democrático Social), Roberto Freire (PCB - Partido Comunista Brasileiro), Ronaldo Caiado (PSD - Partido Social Democrático), Ulysses Guimarães (PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro)

que alcançaria patamares tão altos (MELO, 2007). Havia sido prefeito de Maceió, depois Deputado Federal até ser eleito governador de Alagoas em 1986, quando passou a ganhar destaque na mídia nacional por conta de seu discurso moralista, que imputava a crise do Estado brasileiro todos os problemas da nação (MELO, 2007). Seu discurso com ares populistas, de um novo tipo que congregava elementos de modernização do estado e de inserção na ordem global junto com a pauta da anticorrupção e contra as oligarquias (ABRANCHES, 2018) permitiu que se lançasse em uma candidatura própria para a presidência. Foi hábil na construção de sua imagem e símbolo político:

Como ninguém, tentou expressar dotes extraordinários, sejam eles atléticos, políticos, intelectuais, ou mesmo de valentia e virilidade. Como ninguém, buscou afirmar sua autonomia e reafirmar seu poder acima de toda e qualquer pressão política, sua energia e disposição física para o conflito. Sou explorar o messianismo, sentimento desde sempre presente em grande parcela da população. Representou a esperança de que o salvador da pátria virá; uma espécie de Dom Sebastião redivivo e moderno. (MELO, 2007).

A figura de salvador da pátria com disposição para o conflito entraria em choque com o regime presidencialista estabelecido em 1988 e a necessidade de se formar uma base de apoio no Poder Legislativo, uma vez que a sua eleição por um pequeno partido, com poucas cadeiras no Congresso Nacional não garantia, nem de longe, a maioria suficiente para que as políticas do executivo fossem aprovadas sem grandes percalços. Na campanha, investiu na figura de líder messiânico que estaria acima de partidos e instituições, que se relacionaria com os cidadãos sem intermediários e teria condições de impor as pautas do governo (MELO, 2007). Foi esse estilo que buscou levar para o exercício da presidência, o qual foi bem-sucedido apenas enquanto sua popularidade de recém eleito permitiu que o fosse.

Collor é menos um fenômeno extravagante e mais um resultado da conjuntura dada naqueles tempos (MELO, 2007; ABRANCHES, 2018). O término do regime militar e das crises do governo Sarney, no âmbito político e econômico, deram espaço para que uma candidatura de perfil carismático, não ligada a movimentos da sociedade civil ou à lógica dos partidos tradicionais pudesse emergir, a qual trazia pautas difusas de modernização econômica e de defesa dos mais pobres (ABRANCHES, 2018).

Além disso, a despeito de sua pretensão de se mostrar como uma novidade, que conduziria o Brasil para novos rumos mais modernos, não deixou de estar ligado às práticas

políticas retrogradadas, como o patrimonialismo e o personalismo da liderança política. Sua vitória na eleição se dá em razão do apoio do campo conservador e das elites econômicas, especialmente pela disputa do segundo turno com Luiz Inácio Lula da Silva, visto até então como o candidato de uma esquerda radicalizada, que colocaria em risco o sistema instaurado na nova constituição (MELO, 2007). Como Avritzer assenta, Collor tem origem numa oligarquia política alagoana, cuja família ocupava 75 cargos políticos do estado, dentre o de governador, 2 deputados estaduais, 3 parlamentares e mais diversos em cargos de primeiro escalão (AVRITZER, 2000). Apesar de se colocar como um político antioligárquico, sua eleição se deveu ao apoio de setores patrimonialistas da sociedade, não tendo penetração em setores da sociedade civil organizada e mais populares (AVRITZER, 2000) o que acabou lhe custando caro no processo de *impeachment*, já que não teve condições de mobilizar apoio nessas camadas no momento em que isso se fez mais necessário.

Collor manteve as estruturas patrimonialistas do governo de José Sarney, utilizando-as em benefício próprio e de forma personalista sob a regência de PC FARIAS, conforme mais tarde descobriu a CPMI que investigou a relação entre ambos ao longo da gestão. Devido à manutenção dessas práticas no interior do estado, este

perdeu a capacidade não só de desempenhar qualquer papel administrativo, mas também de criar padrões mínimos de coesão social. Devido a incapacidade de criar uma relação política universal com seu eleitorado, o governo Collor teve de apelar para as formas particularistas disponíveis. Isso contradizia os objetivos de reduzir o tamanho do governo e modernizá-lo. (AVRITZER, 2000)

Derivado de seu discurso personalista, a composição com partidos no parlamento e as negociações políticas eram tidas como fraquezas ou imoralidades e, portanto, não deveriam ser praticadas (MELO, 2007). O exercício da presidência iniciou-se com uma fraca coalização partidária e o presidente acreditou que a legitimidade dada pela vitória eleitoral seria suficiente para assegurar-lhe a governabilidade. Vitória essa, aliás, que não se deu com uma margem tão superior de votos com relação ao segundo colocado: mas o suficiente para Collor acreditar que seu poder seria mais legítimo que aquele dos membros do poder legislativo (ABRANCHES, 2018).

Nesse sentido, a eleição presidencial direta e isolada de outros cargos legislativos – estes que somente foram escolhidos em novembro de 1990 - com a realização de segundo turno, dotou

Collor de uma autonomia forte para exercer o início de seu mandato, o que se observa na disposição para buscar o controle da economia com medidas duramente intervencionistas e que conflitavam interesses diversos, e no distanciamento com o poder legislativo, dada a preferência pela larga utilização de medidas provisórias (MENEGUELLO, 1996). Abranches acrescenta ainda que

Diante da difusidade dos interesses em fluxo, do descontrole hiperinflacionário e da ausência de mecanismos institucionalizados que lhe dessem condições de transformar o mandato eleitoral em delegação legislativa, não lhe restava alternativa senão um governo minoritário, despartidarizado, buscando o controle autônomo da agenda legislativa. O sistema partidário atingia, nesse processo, o auge da fragmentação da fase de construção da Terceira República. (ABRANCHES, 2018)

Dada a crença em sua autossuficiência, colocou-se em conflito com diversos setores da sociedade o que depois mostrou-se determinante para o destino trágico de sua gestão. A esse respeito, conforme pontua Perez-Liñan, presidentes que iniciam o mandato com uma boa relação com o poder legislativo e iniciam sua gestão com uma coalizão sólida de governo tem menores chances de serem removidos do cargo quando uma grave crise política emergir (LIÑAN, 2007). Ou seja, o relacionamento com os outros poderes logo no início da gestão pode dar o tom do que acontecerá com o presidente num momento de crise política entre poderes e qual serão as opções a serem consideradas para a sua solução. A respeito de Collor, Perez-Liñan afirma que este adotou uma política de isolamento em face do legislativo, de modo que, quando estourou a crise política que o levou ao *impeachment*, ele contava apenas com poucos apoiadores. Seu próprio partido estava abandonando o governo e tentativa de coalizão estava se esfacelando (LIÑAN, 2007).

Uma de suas pautas principais era a saída da crise econômica, incontrolável desde o final da ditadura militar e por todos planos econômicos colocados em vigor até então. Coligou o intuito de controlar a inflação com seu alegado compromisso com as camadas mais pobres da população, já que essa seria uma das grandes causas da desigualdade social. Esse objetivo também se daria pelo saneamento das contas públicas e o combate a privilégios decorrentes do setor público. Outra pauta, não completamente isolada das primeiras, estaria relacionada com a redefinição do papel do estado na economia, a partir da privatização de empresas públicas, com o intuito de diminuir o papel do poder público em conduzir a economia e a geração de riquezas do país. A defesa das privatizações também estava ligada com o intento de combater a corrupção,

dada a crença, já naquela época, que a participação do setor privado estimularia a competição, impulsionando o desenvolvimento econômico, as quais estariam mais imunes a corromper-se.

Essa pretensão da modernização do estado à luz dos parâmetros do neoliberalismo, representa um dos primeiros conflitos do governo Collor com aqueles setores das elites econômicas que eram beneficiados pelo modelo econômico até então vigente (MELO, 2007; ABRANCHES, 2018). Além disso, a defesa da diminuição do papel do estado na economia e o saneamento das finanças públicas, também confrontaria o interesse da burocracia federal, principalmente aquela utilizada na indicação de cargos por partidos políticos representados no congresso e que, no limite, seriam os responsáveis por aprovar as mudanças legislativas de interesse do presidente (ABRANCHES, 2018). A gestão, portanto, dadas as amplas pretensões de reforma e de abertura do país já se iniciava com grande potencial de conflito. O mesmo vale para a contrariedade manifesta e incontornável dos partidos de esquerda ao novo modelo econômico que se propunha.

Não obstante, a permanência das crises econômicas nos anos anteriores e a ausência de uma solução até então, fez com que a sociedade civil e setores das elites depositassem confiança nas pretensões de Collor, o que fez com que seu mandato iniciasse com a popularidade alta. No mesmo sentido, os membros do Congresso Nacional estavam em término de mandato, na medida em que as eleições seriam realizadas apenas em outubro de 1990, de modo o apoio dos parlamentares às medidas do Executivo se fez de olho na popularidade eleitoral cujo resultado favorável a estas lhes daria. Caso as medidas fossem ineficazes, a pouca intervenção dos parlamentares deixaria os custos políticos recaírem apenas no presidente (ABRANCHES, 2018).

Por esses motivos, quando no primeiro dia do mandato foram assinadas as medidas provisórias que criaram o Plano Brasil Novo, que ficou popularmente conhecido como Plano Collor, apesar da incongruência ideológica do plano e das medidas bastante drásticas (ABRANCHES, 2018), indo contra interesses da elite financeira do país e das camadas médias que possuíam dinheiro em poupança, a aspiração de que este fosse exitoso na estabilização da economia assegurou o apoio da população, levando sua posterior aprovação pelo Congresso Nacional, a despeito das falhas na comunicação e das críticas iniciais as medidas, tanto a esquerda quanto a direita (ABRANCHES, 2018). Além disso, havia uma percepção de que as

medidas não poderiam ser revertidas sem um grave risco para a já combalida economia brasileira (LAMOUNIER, 1991). Dentre outras medidas, o plano o congelamento por 18 meses de todos os depósitos do overnight, contas correntes e cadernetas de poupança que excedessem a 50 mil cruzados novos; substituição do cruzado novo pelo cruzeiro; congelamento de preços e salários e a eliminação de diversos incentivos fiscais.

O mandato também se iniciou com uma equipe de ministros que garantia pouca credibilidade, tendo preterido nomes que pudessem ter maior respaldo entre diversos setores da sociedade (MELO, 2007, ABRANCHES, 2018)⁷. Além disso, estava cercado de aliados de sua época enquanto governador de Alagoas, tendo se afastado de partidos políticos para a nomeação nos ministérios que lhe permitisse formar uma coalizão de governo (MELO, 2007). Em muitos casos, deu-se preferência para o apelo midiático que muitos ofereciam e para aliados sem ligação com partidos políticos. Ou seja:

“(…) os critérios de composição do governo não atenderam à dinâmica política e parlamentar, mas à lógica personalista com que governou Alagoas e venceu a eleição presidencial; Sem correspondência e integração com a classe política, o governo se viu absolutamente minoritário no Congresso Nacional.” (MELO, 2007)

Entre a posse e o final do ano de 1991, conforme destaca Meneguello, houve a centralização de funções e de responsabilidades no novo desenho ministerial adotado, tendo o número de pastas sido reduzido de 15, do período Sarney, para apenas 09, com destaque para a redução nas áreas social e econômica (MENEGUELLO, 1996). Assim, a gestão iniciou-se com os seguintes ministérios: Agricultura; Economia Fazenda e planejamento; Infraestrutura; Educação e Cultura; Trabalho e Previdência Social; Saúde; Ação Social; Justiça e Relações Exteriores.

Com relação aos partidos, apenas o PDS (1 ministério e PFL (2 ministérios) possuía presença nessa primeira composição ministerial, inexistindo também qualquer participação de pessoas ligadas ao partido pelo qual Collor se elegeu, o pequeno PRN. As seis substituições

⁷ Apenas dois ministros tinham ligação partidária: Carlos Chiarelli (Educação) e Alcení Guerra (Saúde), ambos do PFL. Os demais se viam como independentes. Eram eles: Zélia Cardoso de Melo (Economia, Fazenda e Planejamento), Osiris Silva (Infraestrutura), Bernardo Cabral (Justiça), Francisco Rezek (Relações Exteriores), Margarida Procópio (Ação Social), Antônio Rogério Magri (Trabalho e Previdência Social), Joaquim Roriz (Agricultura e Reforma Agrária), general Carlos Tinoco Ribeiro Gomes (Exército), almirante Mário César Flores (Marinha) e tenente-brigadeiro-do-ar Sócrates da Costa Monteiro (Aeronáutica), José Lutzemberger (Secretaria de Meio Ambiente), José Goldemberg (Ciência e Tecnologia), e Artur Antunes Coimbra, o Zico, ex-jogador de futebol (Esportes)

havidas até o final de 1991 não tiveram qualquer mudança com relação a composição partidária (MENEGUELLO, 1996).

A preferência por atores políticos oriundos da base política de Collor, o estado de Alagoas, parecia denotar a preocupação com um projeto particular de poder que lhe mantivesse o controle daquele estado mesmo após a sua presidência, ao contrário de um verdadeiro compromisso com um novo projeto de país, como prometido ao longo de sua campanha. Isso ficará mais claro quando da entrevista de seu irmão, Pedro Collor, quanto ao envolvimento do presidente em esquemas de corrupção, cuja denúncia parecia motivada por conflitos familiares nos negócios de mídia controlados pela família. Ainda com relação a escolha de pessoas do círculo próximo do presidente e oriundas de Alagoas, Carlos Melo cita dois casos de relevo para a compreensão desse cenário como um todo:

Um dos motivos da decomposição moral do governo Collor está ligado a presença de dois outros personagens que rondavam o governo, ambos oriundos de Alagoas, sua província política: Cláudio Vieira e Paulo César Cavalcanti Farias. Cláudio Vieira ainda respondia por uma função formal no governo, pois era secretário particular de Collor e responsável pela verba de publicidade do governo. Era amigo pessoal do ex-presidente desde a gazeta do alagoas e um dos poucos a frequentar a intimidade de Collor. Já Paulo César Farias não respondia por nenhuma função formal (...) A sombra do governo, no entanto, PC intermediaria achques e propinas (...) As relações entre Fernando Collor, Claudio Vieira e Paulo César fechavam-se num ciclo em que cheques de correntistas fantasmas foram utilizados aos milhões para arcar com as despesas de Collor e sua esposa, Roseane. (MELO, 2007)

Assim, o que assegurou a governabilidade no primeiro ano de governo foi a alta popularidade de Collor e a pouca disposição do Congresso Nacional em enfrentá-lo, tendo em vista as eleições vindouras no final daquele ano de 1990. Foi somente após as eleições dos novos parlamentares e a diminuição da popularidade de Collor que o Congresso passou a ter maior força política, e inclusive passou a resistir a iniciativas do executivo (MELO, 2007; ABRANCHES, 2018). Mas neste primeiro ano, adotou-se uma política de choques com a maioria (FIGUEIREDO, 2010; OLIVEIRA; VIANNA, 2018) ou de isolamento nos termos de Pérez-Liñan (2007) e de expedição massiva de medidas provisórias como forma de governar de maneira unilateral, principalmente nas tentativas de estabilizar a economia. (FIGUEIREDO, 2010). Apesar do número de medidas provisórias ser bastante elevado, não foi

consideravelmente superior ao das gestões presidenciais posteriores⁸. Todavia, Collor certamente é exemplar no que tange aos custos políticos de utilizar dessa estratégia sem uma base sólida de apoio parlamentar, uma vez que teve 11 de 89 medidas provisórias rejeitadas e 47 de 69 foram emendadas pelo Congresso Nacional (NEGRETTO, 2004).

As eleições realizadas em outubro de 1990 também não tiveram resultados positivos para o presidente, que facilitasse a formação de uma nova coalizão de governo. A esse respeito:

O PMDB fez 108 deputados, 21,5% da Câmara. O PFL, que namorou Collor ao longo dos primeiros 180 dias de governo, fez 85 (16,5%) das cadeiras. O PRN de Collor elegeu quarenta deputados (8%). O PDS, aliado mais próximo, 45 (9%). O PDT ganhou a maior bancada à esquerda, de 45 deputados (9%). O PT elegeu 35 (7%). A bancada da esquerda não somou cem deputados, ou 20%. Um quadro de alta fragmentação, com dezenove partidos representados na Câmara e um índice efetivo de partidos de nove. No senado, o quadro também era desfavorável. PMDB e PFL ganharam o controle de 52% das cadeiras. A frágil coalizão governista tinha apenas 22%, contra 78% da oposição. O índice de partidos efetivos (fragmentação) era de seis. (ABRANCHES, 2018)

O plano econômico adotado no início da gestão não se mostrou bem sucedido por razões de ordem técnica, não sendo suficiente para o controle da inflação, cujo índice IPCA e INPC foram, respectivamente de 7,6% e 7,3% de maio para 11,75% e 11,64% já em junho de 1990. O índice IGP-M da Fundação Getúlio Vargas oscilou de 5,93% em maio para 12% em julho de 1990 (ABRANCHES, 2018). Junto ao aumento da inflação, a confiança no plano por parte da população caía, assim como a popularidade do presidente.

Os resultados negativos motivaram a adoção de um segundo plano econômico, conhecido como Plano Collor II, que também não foi eficaz para a estabilização da economia e tampouco para assegurar a popularidade do presidente que decrescia de forma acelerada, tendo apenas 22% de aprovação do governo contra 29% que o rejeitavam no início de 1991, segundo dados do Datafolha (ABRANCHES, 2018). Nesse momento a política de choques com o Congresso se torna mais visível, na medida em que Collor insiste no envio de propostas ao parlamento que, tal como a que foi popularmente chamada de “Projeto”, ignorando sua impopularidade e o frágil apoio que possuía no congresso. Com o agravamento da crise econômica, diminuição do salário

⁸ Dados do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar mostram que Collor editou 142 Medidas Provisórias em seu primeiro ano de mandato, 69 delas sendo reeditadas. Fernando Henrique Cardoso superaria, em muito, chegando a editar 375 MPs em 1995 e 1042 em 1999, seus primeiros anos de gestão, respectivamente. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/89559-balanco-de-medidas-provisorias-por-governo> acesso em: 10 março de 2022

real, aumento do desemprego e a queda recorde do PIB entre Abril de 1990 e Março de 1991, de -6,9% (ABRANCHES, 2018) a crise política se agravava. Mesmo assim, agora por meio do projeto de emendas à Constituição que ficou conhecido como “Emendão”, cujo objetivo era também o ajuste fiscal das contas públicas, Collor insistia em agir a despeito das vontades do Congresso. Dado o potencial de conflito com diversos setores da sociedade, este terminou ignorado pelo congresso, relevando a inabilidade política do presidente em dar um rumo minimamente consensual para a política econômica.

O que se via é que a agenda do Executivo e a agenda parlamentar estavam cada vez mais distantes (ABRANCHES, 2018), dado que as medidas pretendidas pelo presidente não agradavam grande parte dos parlamentares, como a vontade destes pudesse ser suplantada pela preponderância da figura do presidente. Nesse sentido,

As propostas de abertura econômica, privatização e mudança na Previdência não correspondiam ao pensamento mediano do Congresso. Além disso, suas propostas trabalhistas alienavam boa parte da esquerda e da centro-esquerda. Análises recentes mostram que a dinâmica programática entre o plenário e a agenda presidencial é o principal fator para o sucesso ou insucesso legislativo do presidente, para determinação dos custos de governança e para a probabilidade de impeachment. Essa brecha tenderia, também, a ativar com mais vigor os mecanismos de fiscalização da ação do chefe do Executivo. (ABRANCHES, 2018)

Cabe acrescentar, que conforme dados de sucesso e dominância do Executivo frente o Legislativo, os números da gestão de Collor são elevados (sucesso de 65,9% e dominância de 75,4%), mas estão entre os mais baixos se comparados, tanto com o presidente Sarney, quando com todos os presidentes posteriores até a gestão de Michel Temer. Isso revela que, a despeito de não ter havido verdadeira paralisia decisória no período, contrariando as expectativas dos críticos do presidencialismo, os dados quantitativos corroboram as dificuldades de Collor na relação com o parlamento.

O primeiro um ano e meio de gestão foi marcado por essa intensa confusão política, não tendo Collor habilidade política suficiente para atrair o apoio formal de outros partidos, principalmente o PSDB que sempre se manteve afastado do governo, a despeito de ter apoiado suas pautas econômicas (ABRANCHES, 2018). Além disso, as esperanças de que a crise econômica seria debelada se esvaíam diariamente. A desordem no país estava indo para as ruas,

e durante a gestão de Collor houve saques em supermercados e greves por todo o país (ABRANCHES, 2018).

O insucesso e o caos político obrigaram a Collor a fazer uma reforma ministerial no início de 1992, para que pudesse buscar uma relação mais cooperativa com os parlamentares. (ABRANCHES, 2018). Não obstante, ressalta Abranches que “a formação da nova coalizão e a reforma ministerial, porém, não guardaram relação com a plataforma ideológica recém apresentada ao público, reforçando o padrão errático de comportamento do governo.” (ABRANCHES, 2018).

Ao recriar ministérios, buscou ampliar sua coalizão parlamentar, a despeito de esta nunca ter ultrapassado mais de 42,15% das cadeiras na Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO, 2010). Essa nova coalizão, passou a contar com PFL-PDS-PTB-PL-PRN-PDC, ou seja, os partidos de direita que possuíam representação no Congresso Nacional (MENEGUELLO, 1996). Além disso, novas pastas foram recriadas e o número de ministérios passou a ser de 11: o ministério de infraestrutura foi desconcentrado em dois, Minas e Energia, Transporte e Comunicação e o Ministério do Trabalho desmembrado em Trabalho e Administração, e Previdência Social (MENEGUELLO, 1996).

Nesta nova configuração, 8 (73%) das pastas passaram a ter ocupação partidária (MENEGUELLO, 1996) e apenas 3 (27%) seguiram nas mãos de pessoas sem vinculação com partidos, o que aproximou o governo Collor do modelo do presidencialismo de coalizão, ainda que tardiamente (ABRANCHES, 2018). Apenas o PDC passou a fazer parte formalmente da coalizão sem ter sido contemplado com uma dessas pastas, enquanto o PFL, partido que já apoiava o presidente de forma claudicante, agora se viu responsável por 4 pastas, sendo o partido com maior ocupação ministerial. Essa mudança, todavia, tinha como intento a busca de apoio pelo governo, não decorrendo de pressão das legendas para que pudessem controlar as políticas públicas do governo (MENEGUELLO, 1996). Com relação a dinâmica de controle das cadeiras no Congresso após a reforma ministerial, afirma Abranches que:

A mudança não deu a Collor a maioria desejada, mas ampliou o potencial de votos de sua coalizão de 28% das cadeiras para 47%. A matemática partidária era caprichosa. O partido pivô da maioria no Congresso, o PMDB (22%), e o oscilante PSDB (7%)

controlavam 29%. A esquerda tinha 20%. Sem o apoio de parte do PMDB e PSDB, o Executivo não aprovaria projeto algum. Mas, se a coalizão permanecesse fiel, mesmo que esses dois partidos fechassem com a esquerda não fariam a maioria na Câmara. Os dois blocos, portanto, ficavam aquém da maioria. Um típico parlamento estrangulado. (ABRANCHES, 2018).

Conforme o banco de dados do legislativo do CEBRAP (apud. LUZ, AFLALO e DUTRA, 2019), mostram que Collor foi o presidente que sempre governou com uma coalizão minoritária, diferente dos outros presidentes até 2018 que em algum momento do mandato tiveram coalizões que superaram as 50% de cadeiras na Câmara dos Deputados:

Coalizão	Partidos da coalizão	Tempo de duração em dias	% de cadeiras da coalizão na Câmara dos Deputados
COLLOR 1	PRN – PFL	211	24,20%
COLLOR 2	PRN – PFL – PDS	110	30,00%
COLLOR 3	PRN – PFL – PDF	438	32,80%
COLLOR 4	PRN – PFL – PDS – PTB – PL	168	42,00%

Fonte: banco de dados do legislativo do CEBRAP (apud. LUZ, AFLALO e DUTRA, 2019)

Nessa reforma ministerial Collor criou a Secretaria de Governo e para ocupar a pasta escolheu a Jorge Bornhausen, então no PFL, por se tratar de um político experiente e numa tentativa de demonstrar boa disposição com os partidos, dado o bom relacionamento de Bornhausen com os parlamentares (FIGUEIREDO, 2010). Mas, a despeito da tentativa de se aproximar do legislativo, naquela altura o tema da corrupção já havia tomado conta do debate público e, com isso, o caminho para o *impeachment* foi sendo pavimentado.

3.1 Os escândalos de corrupção

Além de enfrentar a crise econômica e as dificuldades em manter a governabilidade, a gestão de Fernando Collor conviveu desde o início com denúncias de corrupção as quais, à medida que a popularidade do presidente decaía e os escândalos se avolumavam – envolvendo diversos escalões do governo, até implicar o próprio presidente – se tornaram definitivas para o término prematuro da gestão.

Ao longo da gestão e conforme se descobriu com as investigações da CPMI iniciada em junho de 1992 para investigar a prática de negócios ilícitos dentro do poder público pelo antigo tesoureiro de campanha de Collor, Paulo César Siqueira Cavalcante Faria, o PC Farias, a corrupção foi praticada de forma bastante sofisticada. No que ficou conhecido no meio popular como o “Esquema PC”, este que contou com a utilização de softwares financeiros e um robusto esquema de extorsão de empresas que faziam negócios com o governo, e cuja proximidade e poder de influência junto do presidente era alardeada por PC Farias dentro dos ministérios de maneira bastante intensa (SKIDMORE, 2000). Tamanho era o esquema, e talvez a certeza de impunidade, que diversos rastros foram deixados para trás, tendo a CPMI condições de encontrar inúmeras provas da corrupção envolvendo PC Farias em benefício do presidente (SKIDMORE, 2000). Mas, a questão da corrupção na gestão Collor não começou a ser um problema perante a opinião pública em decorrência desse fato, mas foi um fantasma sempre presente desde o início do mandato.

A título exemplificativo dos diversos escândalos de corrupção, alguns se destacam pelo impacto que tiveram à época. Em 1991, estão aqueles envolvendo a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a primeira-dama Rosane Collor, além daqueles havidos no Ministério do Exército e da Saúde. Já em 1992, Collor foi atormentado pela denúncia de propina pelo ministro do trabalho Antônio Rogério Magri e favorecimentos no Ministério da Ação Social e o relacionado com o “Esquema PC” (SALLUM, 2015).

Rosane Collor se tornou a líder da LBA seguindo uma tradição brasileira de que as mulheres dos presidentes se ocupam de ações de assistência social enquanto perdurar o mandato do presidente. Ela, era de uma influente família política do estado de Alagoas, a família Malta.

Foi nomeada pelo próprio presidente para ocupar a presidência da LBA, que tinha vinculação com o poder público e recebia recursos federais vindos do Ministério da Ação Social para a execução de suas funções; suas contas eram fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União (MAFFEI, 2021).

Em agosto de 1991, estourou o escândalo de compra de leite em pó superfaturado pela LBA, além da denúncia de outros desvios, como o de falsa contratação de caminhões-pipa para que fossem destinados a população afetada pela seca no Alagoas (MAFFEI, 2021.) Havia a suspeita de que os desvios tinham como objetivo beneficiar a família Malta, uma vez que os caminhões pipa seriam utilizados no território de influência destes e que os recursos teriam sido destinados para empresas de familiares e também para a candidatura de Geraldo Bulhões ao governo (CONTI, 2012). Quanto ao leite em pó, Rosane teria autorizado uma compra em caráter emergencial do leite, cujo aditamento contratual teria majorado o preço em 41%, a despeito da limitação de 25% para reposição inflacionária na época (MAFFEI, 2021). Anos mais tarde chegou a ser condenada a 13 anos de prisão, por esse caso específico, cuja sentença foi anulada em segunda instância.

Dado o escândalo e numa indômita tentativa de não se contaminar pessoalmente com ele, Collor tentou se afastar da figura da mulher, inclusive submetendo-a a humilhações públicas, ao ponto de ela ser vista chorando quando este a deixou abandonada num aeroporto antes de embarcar sozinho, bem como fazendo gestos públicos para mostrar que não usava mais a aliança de casamento. Esse comportamento teve o efeito contrário do desejado por ele: acabou sendo visto como arrogante e insensível, dado a população acreditar que o seu comportamento se dava, na realidade, por problemas conjugais e que o sofrimento de Roseane era verdadeiro (MAFFEI, 2021). Ainda que esse escândalo não tenha trazido consequências políticas imediatas para o presidente, serviu para abalar sua imagem

Já em 20 de outubro de 1991, o jornal O Globo publicou a primeira matéria que implicava o então ministro general Carlos Tinoco, sob a acusação de que o exército estaria promovendo uma licitação para a compra superfaturada de tecido para a confecção de fardas. A partir da investigação do jornalista Ricardo Boechat, que não assinou a matéria, chegou-se a informação de que além de que a aquisição seria feita por valor muito superior ao de mercado, as

empresas teriam combinado os preços e quais seriam as vencedoras (CONTI, 2012). No dia 30 do mesmo mês foi a vez de a Revista Veja trazer em sua capa a manchete “Fardas milionárias” que continha a foto do general e ainda o subtítulo “O caso da concorrência fraudada com os uniformes do Exército”. Posteriormente diversos outros veículos de imprensa repercutiram o caso e seus desdobramentos, o que fez crescer o escândalo. Em entrevista, o próprio general cita que suas explicações teriam sido boicotadas pelos órgãos de imprensa:

E assim foi, mas fizeram uma onda tão grande — aquilo foi uma campanha — que, em função disso, fiz um contato com o presidente da Comissão de Defesa da Câmara dos Deputados, que era meu amigo, o deputado Maurício Campos, e pedi para me convocar para falar sobre o assunto. Fiz uma exposição, e durante essa exposição aconteceu algo absolutamente inusitado. Eu havia preparado uns eslaides que estavam sendo projetados na tela. Aí, um câmera de televisão, lá atrás, acendeu a luz para filmar. Só que, quando ele acendeu aquela luz e focou na tela, não se enxergava nada. Qual era o objetivo? Criar dificuldade para a exposição que eu estava fazendo. E eu já estava em cócegas ali, um assistente meu percebeu e falou com o camarada para apagar. Ele não apagou. Foi preciso o presidente da comissão intervir. Conclusão: fui explicar para a Câmara dos Deputados, mas na imprensa não repercutiu nada. (GOMES, 2001).

A despeito das acusações pelos órgãos de imprensa, por fim o Tribunal de Contas da União antecipou a apreciação desses contratos e permitiu a continuidade da licitação.

No Ministério da Saúde, o então ministro Alcení Guerra foi acusado de comprar 23.500 bicicletas superfaturadas, além de vacinas, medicamentos, filtros, seringas e até mesmo mochilas e guarda-chuvas, beneficiando uma empresa do Paraná, que era o seu estado de origem. Em 04 de dezembro de 1991, o jornal Correio Brasiliense publicou uma reportagem de capa com a manchete “Saúde compra 22 mil bicicletas superfaturadas”. As bicicletas seriam utilizadas nas campanhas contra a dengue pelos agentes de saúde em todo o país. Nos dias seguintes, o próprio Correio Brasiliense e outros jornais do Brasil deram destaque para o caso e publicaram diversas matérias com acusações bastante contundentes: chegou-se a fotografar o ministro com seu filho de doze anos na garupa de uma bicicleta, para desgastar a sua imagem⁹. Este que no início de 1991 chegou a acreditar que poderia suceder a Collor na presidência, deixou o governo no início de 1992, saiu com a fama de corrupto, ainda que posteriormente tenha sido absolvido pelo Poder Judiciário¹⁰.

⁹ Para mais sobre o caso ver: Elegancia Quando a mídia vira escândalo: a cobertura dos casos Alcení Guerra e Ibsen Pinheiro (1991-1993)

¹⁰ "Absolvido, Alcení retorna à vida política", FSP, 31 de dezembro de 1998, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj31129815.htm> acessado em 10 de janeiro de 2023.

Já no início de 1992 o ministro Antônio Rogério Magri, do Ministério do Trabalho e Previdência Social, também foi afastado nessa senda de escândalos de corrupção. Após sua saída, por meio da divulgação de uma gravação telefônica entre ele e um gestor do Instituto Nacional de do Seguro Social (INSS), descobriu-se que teria pedido mais de 30 mil dólares para liberar recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para a construção de uma obra no governo do Acre. A imprensa divulgou a versão de que quando da demissão, o presidente Collor já sabia dessa gravação e o fez para evitar mais um escândalo em seu governo. Entretanto, o ministro já estava desgastado em razão de o governo não pagar o reajuste de 147% nas aposentadorias, conforme definido por decisão do Superior Tribunal de Justiça de dezembro do ano anterior (SALLUM JR., 2015). Havia também diversas decisões de primeira instância favoráveis aos aposentados, de modo que dificilmente o governo conseguiria se isentar do pagamento desse reajuste, devendo buscar a fonte de recursos apropriada. A imprensa dava destaque ao conflito com os aposentados e fazia críticas ao ministro, tendo inclusive publicado uma entrevista com o próprio pai de Magri, na qual este se queixava do tratamento dado aos aposentados pelo governo e da desatenção do filho com seu genitor (SALLUM JR., 2015).

Mas foi o escândalo envolvendo o “Esquema PC Farias” que marcou a gestão Collor de maneira definitiva e levou a queda do presidente: foi o primeiro escândalo no qual a figura do presidente foi pessoalmente implicada, cuja nódoa da corrupção se atrelou a ele definitivamente e acabou com a aura de defensor da moralidade pública que havia buscado construir na campanha.

Paulo Cesar Siqueira Cavalcante Farias, o PC Farias, foi o tesoureiro da campanha de Collor à presidência. Após a vitória de Collor nas urnas, nunca assumiu qualquer cargo oficial no governo, o que não lhe impediu de fazer pressão nos ministérios em razão da influência que possuía com o presidente. A partir da Empresa de Participação e Construções, a EPC, bem como nas suas empresas de aviação, conseguia movimentar milhões de dólares oriundos de empresários, em troca de benefícios do governo. A EPC teria faturado 55 milhões de dólares nos anos em que Collor esteve na presidência, mesmo sem prestar qualquer serviço. As grandes empreiteiras do país, como a Andrade Gutierrez e Odebrecht fizeram pagamentos a empresa, que operava por meio de notas fiscais fraudulentas, conta correntes de laranjas e sonegação de

impostos (CONTI, 2012). O mesmo esquema era adotado por PC em sua empresa de aviação Brasil-Jet: pagamentos por serviços inexistentes.

Foi em setembro de 1991, quando anunciou que abriria um novo jornal no estado de Alagoas que os problemas começaram. O irmão do presidente, Pedro Collor, sócio do jornal A Gazeta de Alagoas, sentiu-se ameaçado em razão da concorrência e também por entender que PC Farias agiria em conjunto com Collor, para que estes tirassem Pedro dos negócios de mídia familiares quando morresse a matriarca Leda Collor de Mello. A suspeita era de que o jornal de PC Farias seria usado para sufocar aquele dirigido por Pedro, para que ele perdesse espaço e influência (MAFFEI, 2021).

Em maio de 1992 a Revista Veja vinha publicando matérias que buscavam demonstrar os negócios ilícitos de PC Farias. Publicou uma reportagem sobre as incongruências de sua declaração de imposto de renda entre os anos de 1987 e 1991 e em outra edição trouxe a reportagem “Tentáculos de PC” na qual mostrava os negócios internacionais ilícitos mantidos por ele. Parte das reportagens já contaram com o que ficou conhecido como “dossiê Pedro Collor”, um conjunto de documentos entregues a imprensa por meio do qual o irmão do presidente pretendia implicar PC Farias sem, contudo, atingir de forma contundente a figura de Fernando Collor, para que estes revertessem a abertura do outro jornal em Alagoas (SALLUM JR. 2015). Mantido o impasse familiar, na histórica edição da Veja de n.º 1236 com a manchete “Pedro Collor conta tudo” foi publicada a entrevista definitiva. Nesta, relatava desde fatos havidos na adolescência do presidente, como o uso de cocaína e LSD, mas também detalhava os esquemas criminosos praticados: a obtenção de concessão de rádio e televisão pela família por meio ilícito, a aquisição de apartamento em Paris sem declaração, o acréscimo de patrimônio de Collor durante a presidência e as empresas dirigidas por PC Farias para praticar os negócios ilícitos. (SALLUM, 2015; MAFFEI, 2021).

A partir daí, o tema da corrupção centralizou o debate público nos dias que se seguiram, havendo uma verdadeira batalha política acerca dos impactos da reportagem para o destino do governo, travada por atores políticos, órgãos de imprensa e pela sociedade civil organizada. A família, buscou desmoralizar o irmão, retirando-o do comando dos negócios; governadores, partidos de centro e alguns veículos de comunicação propunham que as investigações se dessem

pelos órgãos tradicionais de fiscalização e controle do poder público, o Ministério público e as polícias. (SALLUM JR. 2015). A criação de uma CPMI com essa intenção estava longe de ser uma unanimidade e havia muita preocupação com o que uma investigação desse porte, numa comissão parlamentar, poderia representar para o destino das instituições democráticas recém saídas da ditadura.

Em que pese parte da mídia e da classe política fossem contrárias à instauração de uma comissão parlamentar, cujo impacto na manutenção das instituições não pudesse ser precisado, os partidos de esquerda, capitaneados pelo Partido dos Trabalhadores buscavam a sua instalação para investigar, tanto os negócios ilícitos de PC Farias, como também a vinculação do presidente Collor com estes. Por essa razão é que, no dia 19 de maio de 1992, apresentaram o requerimento de criação de uma CPMI no colégio de líderes da Câmara dos Deputados, com assinaturas do então deputado José Dirceu e do senador Eduardo Suplicy, sem que ainda tivessem todas as assinaturas para validar o requerimento, especialmente por ainda não poder contar com PMDB e PSDB que se mantinham equidistantes aos fatos (SALLUM JR. 2015)

Em razão das acusações do irmão, em 25 de maio Collor primeiro divulgou uma “carta a nação” e no dia seguinte fez um pronunciamento pela televisão no qual negou os fatos de forma veemente e afirmou que iria buscar os meios legais para que Pedro Collor fosse responsabilizado por crime contra a honra. Esse e os outros pronunciamentos acabaram tendo um efeito nefasto para Collor, conforme Maffei aduz

O pronunciamento adotou uma linha que custaria caro a Collor mais adiante, no processo de impeachment: foi principalmente sua insistência em negar fatos comprovados por documentos e testemunhas que fundamentou a acusação do crime de responsabilidade por comportamento indecoroso na presidência da república. (MAFFEI, 2021)

Na análise dos pedidos de *impeachment* apresentados contra Collor, a indignação em relação às mentiras contadas pelo presidente, as quais foram derrubadas pelas provas documentais e os depoimentos colhidos é expressiva, sendo certo que constituiu um dos grandes fatores de insurgência popular contra o presidente.

Após o pronunciamento de Collor, o próprio irmão recuou das declarações e os meios de comunicação em geral se colocaram de forma contrária à criação da CPMI, preferindo a

investigação pelos órgãos tradicionais. Mas, o impacto na sociedade civil do possível envolvimento do presidente nos esquemas de corrupção já estava dado, sobretudo por sua impopularidade, de modo que no mesmo dia 26 de maio o PMDB, PSDB e o PDT também fizeram sua adesão ao requerimento de criação da CPMI.

3.2 A CPMI

Conforme Sallum Jr. sublinha, agora Collor deveria buscar apoio no legislativo para assegurar a manutenção de seu mandato e não mais buscar formar maiorias apenas para a aprovação dos projetos de interesse do governo. A reforma ministerial de abril de 1992 teria tornado o ambiente um pouco menos hostil para Collor, especialmente porque a solução pelo *impeachment* ainda não estava colocada de forma contundente, com o presidente ainda podendo contar com uma razoável base no parlamento e o apoio dos meios de comunicação por uma solução moderada para a crise (SALLUM JR. 2015).

Nesse cenário que em 27 de maio os presidentes do PMDB, PT e do PSDB constituíram uma frente partidária de oposição em prol da atuação conjunta na CPMI, bem como em outras matérias de seu interesse, de modo a ocupar os vazios de poder deixados pelo presidente, tornando secundárias suas discordâncias e atuando em conjunto para a manutenção do regime democrático (SALLUM JR. 2015). Essa coalizão oposicionista também teve a capacidade de elevar o peso político e a capacidade de articulação dos partidos envolvidos, seja no âmbito institucional, seja perante os órgãos de comunicação (SALLUM JR. 2015).

Para viabilizar a instauração da CPMI também foi impulsionada pela articulação da sociedade civil que desaguou no “Movimento Ética na Política”, criado na esteira das denúncias na mídia contra Collor e que, ao fim e ao cabo, foi de dentro dele que a peça de *impeachment* que levou a remoção do presidente foi assinada.

Esse movimento era composto por entidades como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e outras entidades sindicais e estudantis e de classe.

Oficialmente lançado no dia 29 de maio de 1992, quando na sede da OAB nacional foi lida a “Declaração ao povo” assinada por organizações então presentes, esse movimento é resultado de articulações políticas que estavam se estabelecendo desde o ano anterior, que vinham criticando as opções econômicas do governo e a falta de sensibilidade do governo para tomar posições diferentes, de acordo com os anseios do povo e aqueles que eram encampados por partidos com representação no Congresso Nacional (SALLUM JR. 2015) Essas organizações de oposição ao governo possuíam uma dimensão de democracia diferente daquela praticada por Collor, compreendendo que era necessário o diálogo com a sociedade e não a mera imposição do presidente eleito, legitimado pelo voto nas eleições (SALLUM JR. 2015). É a partir de maio de 1992, com a notícia do envolvimento direto do presidente em esquemas de corrupção que esse movimento ganha força e consegue ter maior sucesso que as tentativas anteriores na vocalização de suas demandas e mobilização de novos atores (SALLUM JR. 2015).

A despeito da diversidade de sua composição, unindo atores potencialmente antagônicos, o MEP teve a capacidade de unificar um discurso que serviu de base para todos os seus participantes, centralizado na dimensão da busca pela ética na política e pelos valores que considerava indispensáveis para o aprofundamento do regime democrático brasileiro, deixando de lado demandas relacionadas com as opções políticas adotadas pelo governo (SALLUM JR. 2015). O MEP também foi capaz de valorizar a importância desse discurso, especialmente num momento no qual as lutas pela redemocratização ainda eram recentes, com seus personagens presentes no cenário político. Nesse sentido,

Interpretou-se pois a corrupção não apenas como uma ilegalidade, “comum entre os políticos”, mas também como rompimento com a moral que deveria ser inerente à vida pública., o que provocou até sentimentos de ultraje, tendo em vista a impostação do presidente como combatente da corrupção e dos privilégios. No limite, algumas organizações ligadas ao MEP deram aos valores democráticos tal centralidade na vida social, que interpretaram a política experimentada em sua plenitude como encarnação do sagrado na vida civil. Fizeram da política ancorada na ética uma aspiração societária, a transcendência dos particularismos em favor da coletividade. Sem esta “moralização” e até “sacralização” da democracia, a corrupção seria, apenas, um desvio a ser punido, mas não algo que produzisse rejeição moral e um esvaziamento tão grave da autoridade do presidente da República. (SALLUM JR. 2015).

Assim, o objetivo era demonstrar que a democracia era mais do que apenas um mecanismo de escolha legítima de governante, mas que sua dimensão substancial enquanto

regime carregado de valores não poderia ser desprezada, mormente pela permanência de um presidente que não reunia mais as condições para o exercício do cargo a luz desses valores.

No dia 1º de junho a CPMI é finalmente instalada, tendo em sua presidência o deputado Benito Gama (PFL-BA), que integrava o grupo político de Antônio Carlos Magalhães na Bahia e, portanto, próximo do presidente Collor, enquanto que e a relatoria coube deputado Almir Gama (PMDB-RO), de perfil moderado e que até então não era um grande opositor do governo. Essa composição dava a Collor a esperança de que não fosse diretamente atingido pelos trabalhos da comissão.

Contando com o PDT, a oposição teria maioria numérica na CPMI, além de agirem de maneira coordenada, inclusive com reuniões semanais sigilosas para definir as tarefas e iniciativas da comissão parlamentar (SALLUM JR. 2015). Não obstante, os governistas teriam conseguido que o objeto da comissão se limitasse aos negócios de PC Farias e que o PFL ficasse com a presidência da comissão, tendo o PMDB ficado com a relatoria. O presidente foi o deputado Benito Gama (PFL-BA) e a relatoria com o senador Amir Lando (PMDB-RO). Dado o perfil moderado que marcou tanto a composição da comissão, como também por não ter por objeto atingir diretamente a figura do presidente não houve oposição dos meios de comunicação com o início da CPMI.

De início, os trabalhos da CPMI não impediram a continuidade do governo, cujos fatos produzidos e ventilados nos meios de comunicação não causavam tanto impacto na sociedade civil a ponto de já ser possível antever o resultado que ela traria, de modo que, até então, o efeito político contra Collor era reduzido. Os partidos de direita ainda mantinham o apoio ao presidente, bem como parte do grande capital que via com bons olhos suas políticas econômicas com viés liberal (SALLUM JR., 2015, 2016). Ainda assim, os trabalhos avançavam e os negócios de PC Farias ganhavam luz: o irmão do presidente, Pedro Collor, depôs à comissão no dia 4 de junho, poucos dias após o início de seus trabalhos e reafirmou as denúncias feitas na entrevista para a revista *Veja*. Em 9 de junho foi a vez do próprio PC Farias depor, quando admitiu fraude na declaração dos gastos de campanha de Collor, os quais teriam sido imensuráveis segundo ele, ao contrário do efetivamente declarado ao TSE, bem como as divergências em sua declaração de imposto de renda. Chegou, inclusive, a afirmar que todos ali

estariam sendo hipócritas, ante a disseminação de práticas ilícitas na contabilidade eleitoral entre o meio parlamentar (CONTI, 2012). Em 11 de junho foi autorizada a quebra de sigilo das contas bancárias de PC Farias e no dia 14, Luiz Otávio Motta Veiga, ex-presidente da Petrobrás denunciou o esquema de PC Farias e a sua tentativa de obter vantagens ilícitas por meio da companhia e em razão da influência junto a Collor. A CPMI ainda não havia conseguido comprovar de forma cabal nada além daquilo que já circulava na mídia e era de conhecimento do público.

O cenário muda de forma definitiva com a entrevista do motorista da secretária de pessoal de Collor, Eriberto França, para a revista Isto É em 28 de junho de 1992. A edição publicada em trouxe a manchete “Eriberto, um brasileiro”, com o subtítulo “o motorista dá uma aula de coragem e lucidez e refuta o presidente.” O motorista confirmava tudo aquilo que era investigado pela CPMI e dava o caminho para que os atos ilícitos pudessem ser comprovados, sobretudo no que tange ao desvio de dinheiro público vindo das empresas de PC Farias e a utilização de dados fraudulentos de pessoas que ficaram conhecidos no seio popular como “fantasmas”. Isso porque, Eriberto era o responsável por levar a secretaria de Collor, Ana Acioli, para fazer os depósitos no banco, como ele próprio chegou a receber cheques e sacar dinheiro nas contas correntes frias para que o montante fosse utilizado em benefício de Collor, inclusive custeando as despesas de sua residência (CONTI, 2012).

A entrevista do motorista foi a confirmação contundente que a relação entre o presidente e PC Farias perdurara depois das eleições, com a execução de negócios ilícitos para benefício pessoal e se constituiu em um evento que abalou definitivamente a gestão Collor (SALLUM JR., 2016). Eriberto prestou seu depoimento para a CPMI em 1 de julho de 1992 e confirmou aquilo que havia sido dito para a revista. É em razão do depoimento de Eriberto e da necessidade de buscar os atos ilícitos por meio de provas documentais que a CPMI instalou a subcomissão dos bancos, presidida pelo Senador José Paulo Bisol (PSD-RS), com o intuito de ir atrás dos rastros deixados nas operações financeiras, utilizando-se largamente da quebra de sigilos bancários (SALLUM JR., 2015).

Ana Acioli também chegou a depor para a CPMI e afirmou que pagava gastos pessoais de Collor com dinheiro que era repassado por Cláudio Vieira, e que todos os pagamentos feitos

possuíam ordem direta do presidente da República, o que revelava o conhecimento deste sobre o esquema ilícito. Ademais, afirmou que utilizava contas correntes aberta em nome próprio para efetuar as transações, buscando omitir afastar as suspeitas contra o presidente (MAFFEI, 2021).

O impacto político das revelações feitas pelo motorista foi contundente e trouxe consequências que contribuiriam para o *impeachment*. Nesse momento, os meios de comunicação de massa mudaram de postura e passaram a cobrar publicamente a renúncia do presidente. Além disso, deu-se novos elementos e disposição para CPMI, ao ponto de, em 1 de julho, os líderes partidários da coalizão de centro-esquerda definiram que, a partir dali, o foco seria investigar o presidente (SALLUM JR., 2015).

Quanto a relação com os partidos, o PFL passou a discutir abandonar a coalizão presidencial e os apoiadores do presidente passaram a ser pressionados, como Leonel Brizola e Antônio Carlos Magalhães, governadores que ainda apoiavam a Collor. Em verdade, o PFL viu no novo escândalo uma forma de obter novas vantagens em razão de permanecer na coalizão de governo (CONTI, 2012). No dia 30 de junho Collor fez um pronunciamento na televisão que também se tornou politicamente bastante prejudicial para ele, ao insistir em negar que tivesse mantido qualquer relação com PC Farias após as eleições: mais uma vez era a imagem de mentiroso que prevalecia perante a opinião pública.

Os grupos sociais, partidos e a mídia estavam se inclinando contra Collor no governo, até que, em meados de julho novas provas documentais são entregues à CPMI. Cheques e extratos bancários mostravam que as empresas de PC Farias teriam transferido dinheiro para beneficiar o presidente e sua família, além de fazer benfeitorias em sua residência visto que, mesmo após o término da campanha eleitoral, este continuava movimentando recursos que sobraram da campanha e outros arrecadados durante os anos na presidência. Conti resume parte do volume movimentando por PC em benefício de Collor.

Com os dólares arrecadados, Paulo César Farias cobria as despesas de Collor e sua família. E que despesas. Entre 1990 a 1992, PC depositou 914 mil dólares nas contas de Rosane Collor e da secretária dela, Maria Izabel Teixeira. Para a de Ana Acioli, a secretária encarregada de gerir as contas pessoais de Collor, destinou 2,3 milhões de dólares. Para Berto José Mendes, mordomo da Casa da Dinda, foram 81 mil dólares. Para Lilibeth Monteiro de Carvalho, 47 mil dólares. O carro usado pela ex-mulher e pelos filhos do presidente pertencia à EPC. Na reforma da Dinda, PC gastou 2,3 milhões de dólares. No apartamento de Collor em Maceió, 164 mil dólares. (CONTI, 2012).

Esses documentos entregues à CPMI, em 20 de julho, representavam a materialidade necessária para encaminhar o desfecho do relatório final contra Collor e fez com que os partidos mais ao centro como o PSDB e o PMDB começassem a se orientar em favor do *impeachment*. Esses novos documentos repercutiram de forma acentuada nos meios de comunicação e tornaram mais difícil a manutenção do apoio a Collor. A oposição conseguia se direcionar para alcançar o *impeachment* enquanto que a imagem do governo se esfacelava com velocidade.

Junto a isso, já mês de agosto, os movimentos populares pedindo a saída do presidente se intensificaram, o que contribuiu como fator para que os parlamentares considerem a solução da crise política pelo *impeachment*, tanto de olho em atender a vontade popular, como também em razão dos custos políticos a serem suportados na hipótese de ir contra o pedido das ruas.

3.3 As manifestações populares

Assim como os trabalhos da CPMI, as manifestações populares contra a gestão de Collor ganharam intensidade conforme o cenário de atividades ilícitas para benefício pessoal do presidente ia sendo desvendado. Se até meados de 1992 os eventos eram menores, feitos em espaços fechados e com impacto político bastante reduzido, foi no mês de agosto que as manifestações populares se avolumaram e se tornaram rotineiras, contribuindo de forma contundente para a remoção de Collor.

Como visto, a figura política de Collor é fruto de uma estratégia de comunicação midiática, dependendo em larga medida da forma como retratada pelos meios de comunicação. Ao prescindir de uma penetração maior no seio da sociedade para vencer as eleições, quando isso se tornou necessário não podia mais contar com esse ativo, dada a imagem cada vez mais desgastada pelos sucessivos escândalos de corrupção, que agora o implicavam diretamente. Ou seja, a imagem do jovem e enérgico candidato, que governaria com força e, mais importante, seria responsável por moralizar o país e que limparia a política da sujeira da corrupção e dos privilégios, não se efetivou na prática. Não sobrava nada daquela figura dos tempos da campanha e, ao perder a capacidade de mobilizar a população por meio de seus pronunciamentos televisivos, sem ter qualquer vinculação em organizações sociais e grupos populares de

relevância, ficou impossibilitado de sustentar-se politicamente na crise da magnitude que enfrentou. Em meados de agosto cometeria o maior erro político no que diz respeito a sua expressão pública e força perante a sociedade civil.

No dia 13 de agosto de 1992 Collor convocou as pessoas para que fossem as ruas com as cores da bandeira nacional, mostrar seu apoio ao presidente. O pronunciamento, que não estava planejado (CONTI, 2012) foi feito em solenidade no Palácio do Planalto na qual seriam anunciados incentivos fiscais para a classe dos taxistas. Em um discurso inflamado, conclamou a população que o apoiava, a quem chamou de “maioria silenciosa” a sair nas ruas com as cores do país: “nós somos uma maioria silenciosa, mas trabalhadora e fiel”. Fez críticas àqueles que não o apoiavam, afirmando tratar-se de uma minoria que apenas queriam atrapalhar o governo. Pedia que dessem um sinal à essa minoria. Haveria um “sindicato do golpe, filiado a central única dos conspiradores” que seria contra a modernização do país, que teria ódio e inveja (CONTI, 2012). Terminou o discurso pedindo que os taxistas voltassem para a casa com as cores do país e que no domingo, dia 16 de agosto, saíssem as ruas com as cores da bandeira e também a colocassem nas janelas.

Collor pretendia fazer frente aos setores da população que apoiavam a oposição e que, naquela ocasião, já estavam indo para as ruas se manifestarem pela saída do governo. Queria mostrar que ainda possuía uma camada da população que o apoiava. Ao convocar novos atores para as manifestações, conforme Sallum Jr. assenta, Collor legitimou os protestos de rua e ampliou o campo da luta política (SALLUM JR., 2015). Se as manifestações populares foram determinantes para a remoção de Collor, ao buscar fazer frente aos movimentos de oposição nesse campo, Collor selou o destino do término prematuro de sua gestão, cujo resultado nas ruas foi exatamente o contrário do que pretendia. Além disso:

“o discurso desautorizou o presidencialismo plebiscitário, ideologia política com que justificara até aquele momento sua conduta sobranceira em relação aos demais poderes do Estado. Pedindo, em meio ao seu mandato presidencial, que “o povo que trabalha” confirmasse o apoio – a legitimidade – que obtivera nas urnas, Collor rompeu, inadvertidamente, com a base central daquela ideologia. (SALLUM JR. 2015)

Conforme aponta a pesquisa de Marsteintredt a remoção de Collor da presidência se deu em meio razão de uma grande ameaça no legislativo, ou seja, a CPMI em decorrência de sua participação nos esquemas de corrupção, a qual foi impulsionada por um nível intermediário de protestos de rua (MARSTEINTREDET, 2014). Ou seja, a saída da população às ruas pode ser lida como uma resposta ao que era desvendado dentro do poder legislativo, não se constituindo em uma mobilização que motivou o comportamento dos parlamentares, mas estes já agiam dessa maneira. Os protestos de rua cristalizaram o cenário de crise política que exigia uma resposta, a qual foi dada de forma institucional pela via do *impeachment* e que foi solucionada após o término deste com a passagem da presidência ao vice.

Antes de Collor clamar a saída dos apoiadores às ruas, algumas manifestações populares já estavam sendo feitas pelo país. No dia 7 de agosto foram realizadas manifestações em algumas cidades do Brasil, como São José dos Campos, Curitiba e Porto Alegre que mobilizaram em torno de 10 mil pessoas (SALLUM JR. 2015). No dia seguinte, organizado pelo “Movimento Ética na Política”, por volta de 4 mil pessoas participaram do “Ato público pela Ética na Política” em São Paulo, neste evento cujo foco dos organizadores era demonstrar repúdio a atos de corrupção já contou com a participação de manifestantes, ligados ao PT, PC do B e estudantes ligados a UNE que pediam o *impeachment* de Collor. (SALLUM JR. 2015). Novo ato foi realizado em São Paulo no dia 11 de agosto, organizado pela UNE e pelo Centro Acadêmico XI de agosto, da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco. A data, que comemora a instituição dos cursos jurídicos no país, foi utilizada para o manifesto pelo impedimento do presidente, resultando numa passeata que reuniu em torno de 7 mil estudantes, que se iniciou no MASP e terminou no Largo de São Francisco (SALLUM JR., 2015; CONTI, 2012).

Mas foi após a convocação de Collor em seu pronunciamento que elas ganharam uma nova dimensão, além de que os partidos de oposição também se organizaram para fazer protestos nesses dias e frente à movimentação pretendida pelo presidente no domingo. No dia seguinte ao pronunciamento, em 14 de agosto no Rio de Janeiro, já foram mais de 10 mil pessoas que compareceram numa manifestação que já estava previamente agendada, este ligado às entidades do “Movimento Ética na Política”. (SALLUM JR., 2015) O protesto foi amplamente divulgado na mídia, dando dimensão nacional ao impacto das manifestações. Também houve órgãos de imprensa que aderiram a ideia da manifestação contrária ao governo, como o caso da Folha de

São Paulo cujo editorial publicado no sábado, dia 15 de agosto era intitulado “luto”, cuja capa da edição trazia a faixa “use preto em protesto (SALLUM JR. 2015).

No domingo, 16 de agosto, dia do que ficou conhecido como “batalha das cores”, ficou evidente que a “maioria silenciosa” não estava ao lado do Collor. Apenas uns poucos manifestantes vestidos de verde e amarelo compareceram em frente à Casa da Dinda para demonstrar apoio. As grandes manifestações pelo país traziam milhares de pessoas vestindo preto junto com as cores da bandeira brasileira. Quanto as manifestações,

Foram elas 24, espalhadas pelo país, ao invés das poucas que ocorreram antes. Mais impressionante ainda foi o número total de pessoas mobilizadas – quase 80 mil nos 16 eventos de protesto sobre os quais há informações sobre o número de manifestantes; muitas pessoas mais participaram, embora não se conheça o número das que estiveram presentes nos 8 eventos adicionais que ocorreram. (SALLUM JR, 2015)

Foi a partir desse dia que o movimento *pró-impeachment* ganhou uma força concreta nas ruas do país, ao mostrar a adesão popular a remoção do presidente em todo o país, também espalhada pelas diversas camadas populares e grupos sociais de orientação distinta. Não estiveram presentes apenas os movimentos de oposição a gestão de Collor que já estavam saindo as ruas de forma organizada, mas grande parte da população compareceu as ruas de forma espontânea, o que pode ser decorrente da legitimidade que o próprio presidente deu ao movimento de ruas, como também os meios de comunicação e os grupos ligados ao MEP.

A partir daí nossos protestos ocorreram pelo país, mobilizando especialmente estudantes, mas ainda tendo a coalizão de oposição e o MEP como responsáveis pela organização e direção desses movimentos. Estes, fizeram que as mobilizações também coincidisse com a votação do resultado do relatório final da CPMI, tendo sido capazes de mobilizar mais de 750 mil pessoas em 24 protestos um dia anterior da aludida votação, como forma de demonstrar qual seria a vontade da população. (SALLUM JR. 2015).

Conforme Sallum Jr. explica acerca dos protestos:

A mobilização de massa ocorreu em dois ciclos. O primeiro iniciou em 15 de agosto e culminou no dia 26, quando a CPMI aprovou seu relatório final, por onze votos a cinco, afirmando haver fortes indícios de que o presidente cometera crime de responsabilidade. Nessa fase, manifestaram-se quase 1,2 milhão de pessoas em duas semanas. O outro ciclo de mobilização começou no início de setembro e terminou no dia 29 do mesmo mês, quando a Câmara dos Deputados autorizou o julgamento de Fernando Collor pelo Senado. Ao longo de quatro semanas e meia manifestaram-se um pouco mais de 1,5

milhão de pessoas. As demonstrações de massa foram intensas e se tornaram referência incontornável para os atores usuais daquele campo, produzindo mudanças nas suas “jogadas” costumeiras e nos cálculos que as sustentavam, favorecendo claramente a oposição, com raríssimas exceções. (SALLUM JR., 2016)

Dado que as eleições municipais aconteceriam em outubro de 1992, contrariar a vontade popular demonstrada nas ruas poderia ser definitivo para o sucesso partidário e de candidatos apoiados nas bases por membros do Congresso Nacional (FIGUEIREDO, 2010). Esse, aliás, é um dos motivos que favoreceu a adesão ao processo de *impeachment*, que transcorreu de maneira rápida e foi votado, tanto na comissão especial quanto no plenário da Câmara dos Deputados antes do pleito de outubro.

Os movimentos pela remoção presidente podem acontecer de forma espontânea na sociedade civil e, em decorrência, estimular o comportamento de parlamentares ou o contrário. Além disso, presidentes podem ter o término da gestão mesmo na ausência de manifestações populares. No caso de Collor, é interessante notar que a despeito de a oposição já ter organizado movimentos de rua, foi apenas quando o próprio presidente convocou seus apoiadores que saíssem as ruas que aqueles que não haviam aderido a protestos anteriores resolveram também se manifestar, mas contra o governo. A tramitação da CPMI e as denúncias de corrupção que eram reveladas pelos meios de comunicação ainda não tinham tido o efeito catalisador de mobilizar grandes manifestações contrárias ao presidente, com adesão de uma ampla camada da população, especialmente dos setores médios.

3.4 Os pedidos de impeachment contra Collor.

Collor foi alvo de 29 pedidos de *impeachment*. Em nossa classificação, 05 destes foram apresentados por atores políticos institucional; estes todos eram deputados federais com mandato em curso na ocasião, sendo: deputado Maurício Fruet (PMDB), deputado Aldemir Andrade (PSB) deputado Hélio Bicudo (PT) por duas vezes e Deputada Cidinha Campos (PDT). Outros 6 dos pedidos foram apresentados pela sociedade da sociedade civil organizada. O primeiro é aquele apresentado pelo Centro Positivista do Paraná, cujo pedido foi protocolado em 17 de agosto de 1992. Outro pedido enquadrado como oriundo da sociedade civil organizada é o apresentado por Barbosa Lima Sobrinho, presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI)

e Marcelo Lavenère, então presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Em que pese o pedido tinha sido assinado por eles enquanto pessoas físicas, é notório tratar-se de pedido oriundo de movimento da sociedade civil, frute articulação das organizações que compunham o “Movimento Ética na Política”. Por último, existem 4 pedidos apresentados por membros da Associação dos Docentes da Universidade de Brasília, que, ainda que protocolados de forma separada e assinados individualmente, revelam movimento coordenado, dadas as especificidades do pedido, sendo também classificados como oriundos da sociedade civil organizada. Apenas um pedido foi apresentado por ator político não institucional.

PROponentes	Quantidade
Pessoa Física	17
Sociedade Civil organizada	6
Ator Político não institucional	1
Ator político Institucional	5
TOTAL	29

Fonte: elaboração do autor

Na classificação do trabalho, a grande maioria dos pedidos de *impeachment* apresentados contra Collor, 18 deles, foram enquadrados como tendo motivação eminentemente jurídica, uma vez que em todos o fator preponderante para a apresentação é a questão da corrupção durante a gestão presidencial e não se debruçam sobre qualquer outro fato havido no governo que motivasse a apresentação da insurgência. Além disso, 4 pedidos foram categorizados como tendo por fundamento questão político-econômica, 2 por questões eminentemente políticas, 2 por motivos jurídicos-econômicos e um por motivos político-jurídicos. Por fim, dois dos pedidos não receberam qualquer categorização, dada a impossibilidade de extrair, das razões trazidas pelo denunciante, os verdadeiros motivos da insurgência.

Motivação	Quantidade
Eminentemente Político	2
Eminentemente Jurídico	18
Eminentemente Econômico	
Outros	2
Jurídico-Político	1
Político-Econômico	4

MOTIVAÇÃO	QUANTIDADE
Jurídico-Econômico	0
Jurídico-Político-Econômico	
TOTAL	29

Fonte: elaboração do autor

As denúncias apresentadas contra Collor se concentram majoritariamente no segundo semestre de 1992 (23 das 24 apresentadas naquele ano) coincidindo com a divulgação das denúncias de corrupção que envolviam pessoalmente a figura do presidente, mas acima de tudo, os trabalhos da CPMI iniciados em 1 junho daquele ano.

ANO/SEMESTRE	PEDIDOS APRESENTADOS
1990.1	0
1990.2	2
1991.1	2
1991.2	1
1992.1	1
1992.2	23
TOTAL	29

Fonte: elaboração do autor

Dentre os pedidos enquadrados como de motivação Político-econômica está aquele formulado pelo deputado Maurício Fuet (PDMB), a primeira denúncia apresentada contra Collor, em 22 de agosto de 1990. Nela, Fuet narra que o presidente deixou de regulamentar a Lei n.º 7990 de 1989 que versa sobre a compensação financeira para os entes federativos pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais em seus respectivos territórios. No mesmo sentido é que vai o pedido formulado pelo deputado Aldemir Andrade (PSB), apresentado em 17 de setembro de 1990. É possível concluir que os pedidos decorreram da defesa dos interesses das bases territoriais dos congressistas, uma vez que a ausência de regulamentação da lei seria prejudicial para o interesse dos estados de origem destes, o que revela o caráter também político dos pedidos. A questão jurídica nestes está longe de ser predominante e os dispositivos legais citados tem apenas o intento de qualificar a denúncia dentro das linhas do crime de responsabilidade. Ambos afirmam contrariedade ao disposto no artigo 85, VII da Constituição Federal, que dispõe ser crime de responsabilidade atentar contra “o cumprimento das leis e das decisões judiciais”.

Fuet chega a fazer menção ao código penal, ainda que não aprofunde na relação dos crimes comuns com os crimes de responsabilidade e também menciona o contido no artigo 8º da lei 1079/50, itens 7 e 8 os quais assentam ser crime de responsabilidade contra a segurança interna do país “permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública” e “deixar de tomar, nos prazos fixados, as providências determinadas por lei ou tratado federal e necessário a sua execução e cumprimento.”

A denúncia protocolada pela deputada Cidinha Campos (PDT) em 9 de maio de 1991, também enquadrada como política-econômica, pretende a condenação do presidente e do então ministro do trabalho e da previdência social Antônio Rogério Magri. Nela, a deputada discorre sobre violação a direitos sociais, uma vez que o governo teria mantido e emitido uma série de portarias que prejudicavam o reajuste anual dos benefícios sociais, contrariando a legislação vigente e recepcionada pela CRFB/88. Dado que, quando iniciou o mandato vigia a Portaria n.º 3.546 do Ministério da Previdência Social, a qual obstava a correção os últimos doze meses do salário-contribuição para o cálculo da aposentadoria, o que depreciaria o seu valor. (CAMPOS, 1991). Não obstante, novas portarias foram editadas com o mesmo teor, assinadas pelo seu ministro do trabalho, mantendo-se a violação à constituição e a Consolidação das Leis da Previdência Social, então vigente. A deputada compreende que essa conduta configura crime de responsabilidade violação aos direitos sociais, nos termos do art. 7º, 9 da lei 1060/50, bem como por não tornar efetiva a responsabilidade do subordinado (o ministro do trabalho) pelo delito praticado, como reconhece o art. 9º, 3 da lei 1060/50.

Outro pedido de cunho político econômico, cuja matéria abordada é semelhante foi apresentado por José Eudes Medanha já em 09 de março de 1992, em cuja denúncia alegou que a expedição do Decreto n.º 430 levaria ao não cumprimento de decisões judiciais. No pedido, é questionado o reajuste de 140,06% que deveria ser pago pelo INSS para aposentados e pensionistas. O tema do reajuste de benefícios representa uma das crises pelas quais o governo Collor enfrentou com o poder legislativo, especialmente depois de o Superior Tribunal de Justiça dar ganho de causa aos advogados, determinando que houvesse o pagamento do reajuste de 147% e não de apenas 54,06% como fixado em decreto no mês de setembro de 1991 (SALLUM JR. 2015). Como Brasílio Sallum afirma, o impacto dessa decisão foi para além da esfera fiscal, mas teve uma importância cabal em 1992 na esfera política.

A obrigação de pagar representaria para o governo montante de 11 trilhões de cruzeiros, confrontando diretamente a política de ajuste fiscal da gestão e colocando em risco as finanças públicas. Além disso, dificultaria o acordo que deveria ser aprovado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para pagamento da dívida externa e também o acordo a ser firmado com o Clube de Paris (SALLUM JR. 2015).

Collor chegou a fazer um pronunciamento de televisão em 07 de janeiro de 1992, conclamando que o Congresso Nacional deveria ser convocado do recesso para aprovar medidas extraordinárias, uma vez que o governo não teria recursos para cumprir com as ordens judiciais. (SALLUM JR. 2015). Conforme Sallum Jr. Afirma:

Com este movimento, o presidente introduziu o Legislativo na disputa que mantinha com o Judiciário, fazendo uma “jogada” política de alto risco, considerando o histórico recente das relações entre os dois poderes. Ademais, ao fazê-lo, ele converteu a questão das aposentadorias em foco da disputa política, abandonando na prática a “agenda para o consenso” com que procurava agregar as forças políticas de centro e de direita em torno de suas políticas liberalizantes. (SALLUM JR., 2015).

Em recurso do governo, o ministro Sydney Sanches decidiu em caráter liminar que o Supremo Tribunal Federal não tinha competência para julgar o recurso contra a decisão dada pelo STJ. Por essa razão, o governo pretendeu modificar a lei de previdência, impondo um imposto de 3% para os assalariados e de 7% para aposentados e pensionistas, além de pretender aumentar a contribuição dos empregadores para a Previdência Social (ABRANCHES, 2018, SALLUM JR. 2015, 2016). Os partidos de centro esquerda, incluindo PT, PDT, PMDB E PSDB foram contra o projeto, assim como os partidos de apoio ao governo, dentre eles PRN e PFL também se negaram a apoiar o projeto (ABRANCHES, 2018, SALLUM JR. 2015, 2016). Seria mais um custo para os empregadores, além de onerar trabalhadores e aposentados, promovido por um presidente que aquela altura já era impopular.

Dado o impasse com o legislativo, o presidente editou o Decreto n.º 430 que convertia o ajuste em precatórios para ser pagos posteriormente, a partir de 1993. É contra esse decreto que o pedido de *impeachment* formulado por José Eudes Medanha se insurge. PT e PDT buscaram socorro no STF, o que não foi eficaz. Assim, entre a oposição e PDT, PMDB E PSDB se articulou um decreto legislativo para sustar os efeitos daquele emanado pelo presidente, que foi aprovado em março de 1992 nas duas casas do Congresso Nacional (ABRANCHES, 2018). Esta

questão mostrou a fraqueza do presidente perante o poder legislativo e a sua dificuldade em conseguir governabilidade, após o episódio houve a reforma ministerial com o intuito de tentar aproximar o presidente do legislativo. Apesar da crise política que a matéria gerou, ela não motivou outro pedido de *impeachment*, tampouco por atores institucionais; além disso, como visto, até aquela ocasião a remoção do presidente não era cogitada amplamente pelos setores sociais.

Com natureza eminentemente política os dois pedidos apresentados pelo deputado Hélio Bicudo (PT) merecem destaque. O primeiro, foi protocolado em 18 de abril de 1991 e o segundo posteriormente em 8 de agosto de 1991. Neles, além de serem denunciados tanto o presidente Collor como alguns dos ministros do governo, o tema da denúncia é a expedição de diversas medidas provisórias, o que contrariaria à lógica da separação de poderes, sendo usurpados os poderes legislativos. Como Collor adotou uma política de isolamento (LIÑAN, 2007) e buscou governar por meio da expedição de medidas provisórias, não há dúvida que esses pedidos se relacionam com a forma adotada por Collor para buscar a governabilidade sem formar uma coalizão de governo. Como visto, foram diversas as dificuldades para se relacionar com o poder legislativo ao longo de toda sua gestão, inicialmente buscando se impor sobre esse e, posteriormente, mesmo que tenha buscado modificar o relacionamento, aceitando entregar cargos e verbas orçamentárias para partidos que viessem a compor a coalizão de governo, a mudança veio tarde demais quando a questão ética passou a ser o foco de sua gestão.

O caráter político dos pedidos, por se relacionarem tanto com a organização das instituições quanto o método adotado pelo presidente no exercício do cargo fica evidente. Apesar dos argumentos de cunho jurídico para enquadrar essa conduta como passível de responsabilização por crime de responsabilidade, nos termos da Constituição Federal e da lei do *impeachment*, não é de natureza jurídica o principal motivo da insurgência na nossa análise, ou seja, sendo o enquadramento legal feito para viabilizar o pedido

Já o pedido enquadrado como de cunho político-jurídico foi apresentado por uma pessoa física, que é a denúncia formulada pela cidadã Irede Cardoso em 06 de agosto de 1992. Embora consista numa petição de uma lauda escrita a punho, o que torna difícil sua análise, consta dele que o pedido é feito em razão da má utilização dos recursos públicos, do desprezo do presidente

com a fome da população, as mentiras feitas em pronunciamento televisivo e do seu envolvimento com esquemas de corrupção. Ou seja, além de fundamentar seu pleito nas questões relacionadas aos crimes de corrupção, há uma forte carga de contrariedade e insatisfação com a política governamental no pedido e que não pode ser ignorada nesse pedido. A denunciante entende que não apenas o presidente é apontado como corrupto, mas também utiliza mal dos recursos públicos e despreza sua população.

Em 18 de agosto de 1992, o primeiro pedido enquadrado enquanto jurídico-econômico foi apresentado por Antonio Job da Silva, que se qualifica como presidente do Movimento dos Aposentados do Brasil. A em razão do não estar o pedido subscrito por outros membros da entidade ou demonstrar ou notória vinculação da entidade com a denúncia formulada, foi enquadrado como apresentado por ator político não institucional e não como fruto da sociedade civil organizada, ainda que o tema das aposentadorias tenha sido marcante na gestão de Collor. Neste pedido, o denunciante debate a condução da economia e as opções políticas adotadas pelo governo, especialmente o confisco na poupança, a inflação registrada no período, além de citar os escândalos de corrupção desvendados pela CPI. Vê-se, que é um dos poucos pedidos a questionar a política estritamente a política econômica adotada pelo governo, sem deixar de mencionar o envolvimento do presidente nos esquemas de corrupção.

O segundo pedido considerado como jurídico-econômico segue linhas parecidas, conquanto tenha sido protocolado após a divulgação do relatório final da CPI, em 27 de agosto de 1992, por José Mendes Resende. Nele, se questiona que o salário mínimo então vigente era insuficiente para atender os direitos previstos na Constituição Federal, ou seja, para assegurar uma vida digna ao cidadão, bem como que outros mandamentos constitucionais estariam sendo descumpridos. Além disso, a denúncia é robustecida com a acusação de crime de responsabilidade diante do envolvimento do presidente nos esquemas de corrupção desvendados pela CPI.

Há dois pedidos que em razão do conteúdo receberam a classificação como “outros”, na medida em que não dá para deles extrair se o motivo essencial que motivou os denunciante está relacionado com as denúncias de corrupção havidas no período ou em razão das opções políticas do presidente. Entretanto, é possível notar o grau de insatisfação e indignação dos denunciante,

mas, para fins de análise, isso não é suficiente para que os pedidos recebessem outra classificação. O primeiro, trata-se daquele apresentado por Marcelo Vidal em 26 de agosto de 1992, cujo conteúdo é o seguinte: “Venho através desta comunicar-vos o meu pedido de IMPEACHMENT, Para o Presidente FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELO, pois como eleitor que votei no mesmo tenho por direito pedir que ele sofra o pedido de IMPEACHMENT, por minha pessoa.”(sic)

O outro, foi apresentado por Renata Alves, por telegrama, em 12 de agosto de 1992, composto pela seguinte manifestação: “Como eleitora estou indignada. Como pessoa estou sendo lesada e desrespeitada. O meu voto como cidadã deve valer no congresso nacional, portanto solicito *impeachment*. É a única forma desse país virar um país sério. Conto com v.exa.” (sic)

Ambas receberam o mesmo despacho de arquivamento pela falta de cumprimento com os requisitos legais, em razão do não atendimento ao disposto nos artigos 14 e 16 da lei n.º 1079/50.

Por fim, os pedidos que versaram exclusivamente sobre as denúncias de corrupção foram enquadrados como essencialmente jurídicos, na medida em que são discutiram opções políticas do governo, mas tão somente a idoneidade de Collor para permanecer no comando do executivo, diante do que foi relevado nos meios de comunicação e pela CPMI.

No dia 12 de julho de 1992 o professor de direito constitucional Sérgio Augusto Pereira Borja apresentou a sua denúncia, fundada em diversos escândalos de corrupção havidos no governo Collor, dentre eles “Caso Rosane Collor, caso Alcení Guerra, caso Rogerio Magri, caso PC Farias.” (BORJA, 1992). Na denúncia, narra que

A imprensa falada, escrita, televisionada, oxigênio da democracia, expõe ao público, em manchetes garrafais, acusações que ficam sem resposta pela autoridade que ocupa o Planalto. A Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada para resgatar cidadania é acoimada, no exercício de suas prerrogativas constitucionais, de "Sindicato do golpe" e, quanto mais aproxima-se da verdade, inicia-se um processo incidiioso, de origem bem identificada, que turba, procrastina a produção de provas, constringendo e ameaçando de forma solerte e incidiiosa seu trabalho, pautado em conformidade com o direito e o interesse público. (sic) (BORJA, 1992)

Dados os escândalos de corrupção, requereu o reconhecimento do crime de responsabilidade com base no disposto nos incisos 3 e 7 do artigo 9º da lei 1079/90, ou seja, por não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos

funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição” e “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo” respectivamente.

O segundo pedido classificado como eminentemente jurídico foi apresentado em 23 de julho de 1992 pelo revisor de textos Gamaliel Inácio da Silva. O pedido foi aditado no dia 27 de julho, para que fossem corrigidas citações a artigos de lei, bem como para a inclusão do pedido de oitiva do então senador José Paulo Bisol e do então deputado Aloízio Mercadante, por serem integrantes da subcomissão dos bancos.

Na denúncia, Gamaliel afirma que

Provas insofismáveis sobretudo à vista dos documentos procedentes do Banco Central do Brasil e Banco Rural, cuidadosamente examinados pela CPI em questão. Já não pairam mais dúvidas sobre as claras ligações negociais (criminosas porque atentatórias contra a probidade administrativa) do senhor presidente da República com o senhor PC Farias. De resto, se não fosse por isso, por omissão e conivência com · atitudes manifestamente ilegais de dilapidação do erário público -- de forma direta ou indireta --, o que configura crime de responsabilidade por omissão. (SILVA, 1992)

Essa denúncia foi arquivada por não cumprimento dos requisitos legais, em razão de falta de prova da cidadania do denunciante, bem como por não ter arrolado pelo menos 05 testemunhas, conforme dispõe os artigos 14 e 16 da lei do *impeachment*.

O advogado Carlos Alberto Licurgo de Medeiros apresentou sua denúncia em 29 de julho de 1992, também baseada nas denúncias de corrupção que estavam sendo apuradas pela CPI e divulgadas na mídia. Entende que o *impeachment* poderia se dar naquele momento, não havendo necessidade de aguardar o resultado da CPI e a abertura de inquérito policial. Apresenta o pedido como forma de repúdio “a essa imoralidade atualmente vigente, que será extirpada do nosso país, certamente, com a vontade política daqueles que desejam a garantia da ordem nacional e o respaldo internacional, que o Brasil sempre teve na qualidade de país sério.” (MEDEIROS, 1992).

No mesmo dia, por meio de carta a punho, o engenheiro Mario de Cnop Monteiro apresentou sua denúncia de *impeachment*, citando o fato de o presidente Fernando Collor ter negado manter qualquer relação empresarial ou de outra natureza com PC Farias quando fez seu pronunciamento televisivo, o que teria sido desmentido em razão do obtido pela CPI. Entende o denunciante que isso fere a probidade da administração e, portanto, demanda a responsabilização

do presidente. No pedido foram anexadas cópias de textos legais e matérias jornalísticas. Este também foi arquivado por não cumprimento dos requisitos legais.

Protocolado em 05 de agosto de 1992 pela jornalista Fernanda Augusta Vieira Ferreira Barcellos o pedido tem como fato catalisador as mentiras do presidente em razão de Collor negar o envolvimento com o esquema de PC Farias. Há no pedido citação de entrevista do jurista Ives Gandra Martins a respeito da violação dos princípios Constitucionais que regem a administração pública e que, dentre estes o da moralidade teria sido aquele mais desprestigiado pelo presidente. A Autora da denúncia cita ainda artigo de jornal de Élio Gaspari, bem como a obra de Guy Debord, “A Sociedade do Espetáculo”, ao afirmar que tudo em Collor é “e adequado a induzir, a fixar, a deslumbrar os jovens. Ele é bonito, simpático, forte, atlético, esportista. É aí e que mora o perigo... Ele é um condutor, um ser que convence ante as câmaras, como arrebatou nos palanques.” (sic) (BARCELLOS, 1992).

Ainda que discuta a imagem pública de Collor e como ele teria ludibriado a população, não há no pedido menção a qualidade do governo para além das questões de corrupção, não sendo possível inferir que a denúncia teria também qualquer fundamento político. Vale dizer: se não fossem os escândalos de corrupção, não há elementos para afirmar que o pedido teria sido apresentado, razão de sua classificação enquanto eminentemente jurídico. Esse raciocínio vale para diversos outros pedidos.

Em 12 de agosto, o professor universitário Ozéas Jordão da Silva apresentou sua denúncia em apenas uma lauda tendo como fundamento as descobertas da CPI quanto ao envolvimento de Collor com os esquemas de PC Farias. A denúncia foi arquivada por não atendimento dos requisitos legais e nela não há qualquer menção as opções políticas adotadas pelo Executivo.

O Centro positivista do Paraná enquanto entidade da sociedade civil organizada, constando na peça as assinaturas de seu presidente à época, Arthur Virmond de Lacerda Neto e de outros membros da entidade, apresentou sua denúncia em 17 de agosto de 1992. É citado o envolvimento do presidente Collor nos esquemas de corrupção desvendados pela CPI, o que no entender da entidade seria prova de violação da moralidade e honra pública. Além disso, é feita referência ao avô de Fernando Collor, o jornalista positivista Lindolfo Collor, afirmando que o

então presidente “desonra os preceitos de impolitez política do credo filosófico de seu avô, de todo e qualquer outro credo, bem como dos preceitos éticos, portanto morais, vigentes na sociedade brasileira.” A denúncia foi arquivada por falta de cumprimento com os requisitos legais.

Também protocolado em 17 de agosto de 1992, a dona de casa Lorimar Marta Ferreira apresenta o seu pedido, com fundamento no desvio de recursos públicos para construção de heliponto na “casa da Dinda”, conforme reportagem veiculada no dia 09 de agosto de 1992 no jornal Folha de São Paulo, assinada pelo jornalista Jânio de Freitas. Consta da peça que o desvio de dinheiro público caracteriza ato de improbidade administrativa, de acordo com o artigo 85, V da Constituição Federal, ou seja, crime de responsabilidade que autoriza o afastamento do presidente por *impeachment*. A denunciante entente ser desnecessário arrolar testemunhas em seu pedido e que as provas consistem em matérias jornalísticas. A denúncia terminou arquivada por descumprimento dos requisitos legais.

No dia seguinte, em 18 de agosto de 1992, o humorista Edson Seretti apresentou a sua denúncia. Ainda que não contenha parágrafo específico no qual discorra sobre o motivo do pedido, pretende que sejam relacionadas como provas aquelas que teriam sido obtidas pela polícia federal, e que seja ouvido como testemunha Pedro Collor e “todos os que deram motivo a essa C.P.I.” (SERETTI, 1992) Dessa forma, é possível concluir que o pedido é fundamentado no escândalo de corrupção decorrente daquilo que foi descoberto pela CPI, como também o denunciado pelo irmão do presidente aos meios de comunicação. Este pedido também foi arquivado pelo descumprimento dos requisitos legais.

Em 20 de agosto de 1992, Eno José Tavares, que se identifica como profissional de relações públicas, protocolou seu pedido de *impeachment* no qual narra uma série de crimes que teriam sido cometidos pelo presidente Fernando Collor, relacionando todos os escândalos de corrupção havidos no governo, inclusive aqueles que antecederam a CPI, bem como possíveis crimes eleitorais cometidos ao longo da campanha. Aponta para a privatização de empresas públicas por preço abaixo do mercado, evasão de divisas e cometimento de crimes financeiros, formação de quadrilha, tráfico de influência, omissão no trato da coisa pública, desvio de recursos públicos, favorecimentos ilícitos, falsidade ideológica e a prática de corrupção ativa e

passiva na gestão de Collor. Por não apresentar provas da cidadania e arrolar testemunhas, arquivou-se o pedido por esse motivo.

Entre os dias 25 e 26 de agosto de 1992 foram apresentados diversos pedidos de *impeachment* idênticos, cujo teor é o seguinte: “Em função da conclusão do Relatório Final da CPI de Paulo César Farias, ficando evidente a relação entre o ‘Esquema PC’ e o Presidente Fernando Collor de Melo, vimos através deste solicitar o ‘impeachment’ do presidente, em prol da Ética na Política” (sic).

O primeiro destes, foi apresentado por Judite Maria de Jesus Siqueira. Em que pese estarem assinados por pessoas físicas de forma individual, é possível concluir que se trata de movimento coordenado de membros da Associação dos Docentes da Universidade de Brasília (ADUNB-UNB) dada a sigla constante no cabeçalho das petições e a vinculação dos apresentantes do pedido com a organização. Todavia, pela análise das peças não é possível afirmar que tenha partido de decisão institucional da organização, o que não retira o caráter de concertação entre os subscritores, razão pela qual foram classificados como apresentados pela sociedade civil organizada em nossa análise. Pode-se inferir que houve a estratégia de apresentarem diversos pedidos de forma individual e não reunidos em uma só manifestação coletiva, especialmente por sua apresentação coincidir com os momentos finais da CPMI que investigava o “Esquema PC Farias”, cujo relatório final foi divulgado no dia 26 de agosto daquele ano. Acrescenta-se, que a Câmara dos deputados reuniu diversos destes pedidos como um só, apresentados no dia 26 de agosto e encabeçados por Glauco Falcão de Araújo Filho, razão pela qual, na análise segue a contagem da Câmara dos Deputados e classifica este como um único pedido. Por se manifestarem apenas em razão do envolvimento do presidente Collor com o caso PC Farias, após a expedição do relatório final da CPI, sem qualquer outra manifestação quanto as opções políticas do governo, foram classificados como essencialmente jurídicos. Foram todos arquivados por descumprimento aos requisitos legais.

Em 27 de agosto de 1992 o produtor cultural Jacy Martins Lage também motivado pela divulgação do relatório final da CPI apresentou sua denúncia de *impeachment*, “para apuração e julgamento das ligações daquela autoridade com o sr. Paulo César Cavalcante Farias e com a

rede de corrupção organizada que se instalou no país, largamente demonstradas pelas provas apresentadas no relatório do senador Amir Lando (...)” (LAGE, 1992).

No dia 27 de agosto de 1992, também motivada por aquilo que foi apresentado no relatório final da CPMI, a médica Ângela Maria Moreira Canuto protocolou sua denúncia, na qual relaciona os atos ilícitos desvendados pela comissão parlamentar com a ausência de probidade do presidente da República, tais como o custeio da residência pessoal, a aquisição do Fiat Elba, reforma da residência particular todos com recursos desviados do “esquema PC Farias”. Além disso, também afirma não ser probo o presidente que insiste em mentir para a nação e cria a “operação Uruguai” para se defender, mesmo quando os documentos provariam o contrário.

O penúltimo pedido classificado como eminentemente jurídico foi apresentado pelo advogado Fernando Baptista Bolzoni em 31 de agosto de 1992, um dia antes, portanto, daquele apresentado por Lima Sobrinho e Maurício Lavenère. Logo na introdução do pedido o denunciante se qualifica como monarquista convicto, o que dá o tom de toda a denúncia e a forma como ele enxerga o presidencialismo: o denunciante afirma que “com efeito, antes mesmo da eleição presidencial, lembrávamos que a república presidencialista tem sido o regime da irresponsabilidade por prazo determinado e da desmoralização das instituições (...)” (BOLZONI,1992)

Apesar de todas as críticas do denunciante ao sistema presidencialista em geral, o objeto da denúncia está centrado no envolvimento de Collor nos esquemas de corrupção. Há no pedido a descrição de todos os fatos descobertos após a entrevista do irmão do presidente Pedro Collor para a revista Veja e todos aqueles descobertos pela CPI, resumindo o transcurso de seus trabalhos. Baseado no relatório final da comissão parlamentar de inquérito entende que o *impeachment* deve se dar em razão da falta de probidade no exercício do cargo, de acordo com o previsto no artigo 85, V da Constituição Federal. A princípio, o presidente da Câmara determinou tanto o apensamento desta denúncia, quanto da anteriormente apresentada por Ângela Maria Moreira Canuto ao pedido subscrito por Marcello Lavenère e Barbosa Lima Sobrinho, mas, por questões de impossibilidade temporal para apensar as denúncias, determinou-se que uma seria apensada a outra, retificando-se os despachos originalmente dispostos.

Por fim, o último pedido classificado como eminentemente jurídico é aquele que levou ao *impeachment* do presidente.

3.5 O pedido de *impeachment* aceito

A petição que levou ao *impeachment* de Collor foi subscrita por Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho, então presidente da Associação Brasileira de Imprensa e Marcello Lavênere Machado, presidente da Ordem dos Advogados do Brasil à época, tendo sido protocolada perante a Câmara dos Deputados no dia 01 de setembro de 1992, mesmo dia na qual o presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro, reconheceu presentes as condições de tramitação do pedido.

A denúncia é fruto direto do “Movimento Ética na Política”, tanto o é que seus subscritores se encontram entre os presidentes de entidades que o compunham. Embora a denúncia tenha sido subscrita apenas por Lima Sobrinho e Lavênere, ambos advogados, ela é fruto da participação de diversos juristas brasileiros de renome, tais como Fábio Konder Comparato, Raymundo Faoro, Clóvis Ramallete e Miguel Reale Jr., Dalmo Dallari, Sérgio Bermudes, Antonio Carlos Penteado de Moraes, René Ariel Dotti, Benedito Patti, José Eduardo Farias e outros que teriam contribuído com versões preliminares da peça, e de tantos outros que participaram de debates sobre a peça (MAFFEI, 2021; SALLUM JR. 2015). Estes se dividiam em dois grupos principais de advogados, um do Rio de Janeiro e outro de São Paulo, os quais possuíam grande influência desde as lutas pela redemocratização (SALLUM JR. 2015). A redação final teria sido fruto das contribuições ainda de Evandro Lins e Silva, Sérgio Sérulo da Cunha, Paulo Cavalcanti Filho e Marília Muricy (MAFFEI, 2021).

Conforme Sallum Jr. Explica, a participação dessa elite jurídica para a elaboração do *impeachment* e o movimento de sua aprovação denota a aprovação das classes média profissional ao afastamento do presidente, enquanto um movimento de continuidade das lutas pela redemocratização do país (SALLUM JR. 2015). Por essa razão, o pedido representava o interesse maior da sociedade civil pela democracia e não apenas o acolhimento de uma vontade político partidária (SALLUM JR. 2015).

O protocolo da denúncia aconteceu em um ato público, uma caminhada pública em Brasília, que partiu da sede do Conselho federal da OAB até o Congresso Nacional. Lima Sobrinho aguardava na rampa do congresso e entregou o pedido às mãos do presidente da Câmara dos Deputados que discursou a respeito de atender a vontade do povo (SALLUM JR. 2015). No salão verde da Câmara houve uma cerimônia que reuniu mais de mil pessoas presentes (MAFFEI, 2021). Dado o tumulto, Lima Sobrinho e Lavènera reduziram suas falas, o primeiro apenas proferindo algumas palavras e o segundo apenas lendo o preâmbulo da peça (SALLUM JR. 2015). Os presidentes do Senado e Mauro Benevides também estava presente na ocasião, além de outras lideranças parlamentares (SALLUM JR. 2015).

A peça é estruturada em torno das denúncias imputadas a Collor, praticamente reiterando o relatório final da CPMI. Nela afirma ter havido o recebimento de vantagens indevidas, a prática de tráfico de influência, profusão de mentiras aos brasileiros, falta de decoro e dignidade para exercer o cargo, além de graves omissões.

O preambulo da denúncia, lido por Lavènera no salão verde da Câmara dos deputados, é o local do texto onde foi incluída a discussão acerca do papel do *impeachment* no presidencialismo e o seu impacto para a democracia. Afirma-se que o presidente que se assenhora do poder em benefício próprio vilipendia a soberania popular, por essa razão é que o julgamento dos crimes de responsabilidade cabe ao poder no qual estão os representantes eleitos do povo. Dado que, representar o povo é “interpretar e exprimir o juízo ético dominante”. (SOBRINHO e LAVÈNERE, 1992).

A referência ao julgamento político do *impeachment* não impacta a nossa classificação de referido pedido enquanto eminentemente jurídico. Isso porque, o objeto desta acusação não é o juízo político em sentido estrito de Collor, mas sim o cometimento dos diversos crimes a ele imputados: esse é o objeto que foi utilizado na denúncia para pleitear o afastamento do presidente. A incapacidade para se manter no cargo, em decorrência das manifestações contrárias a ele e da perda de popularidade são consequências destas condutas, portanto.

Com relação as vantagens indevidas, é afirmado que desde a posse em 15 de março de 1990, Collor, sua esposa, ex-esposa e sua mãe estariam recebendo vantagens ilícitas oriundas do esquema de PC Farias. Os pagamentos seriam feitos mediante depósitos em dinheiro na conta

aberta em nome da secretaria pessoal de Collor, Ana Maria Acioli, utilizando-se ainda de correntistas fantasmas, ou mediante o pagamento de empresas que teriam realizado obras, tais como a do apartamento pessoal de Collor em Maceió, ou vendido adornos para as residências. A aquisição do “Fiat Elba” do presidente teria sido feita mediante pagamento de cheque administrativo adquirido em nome de um fantasma.

Afirma-se que o presidente era o responsável por autorizar qualquer movimentação nas contas e que o dinheiro era proveniente das empresas de PC Farias, EPC e Brasil Jet, de modo que, ainda que não estivesse diretamente envolvido na execução das condutas delituosas, era o verdadeiro responsável pelos atos e o comando da operação. Os envolvidos, conforme relacionados na peça acusatória enquanto uma quadrilha delituosa eram todas pessoas próximas a ele.

Quanto a acusação de tráfico de influência, esta repousa majoritariamente na atuação de PC Farias junto a diversos ministérios em razão da amizade e proximidade com o presidente da república, de modo que empresas interessadas na participação em procedimentos licitatórios depositavam dinheiro nas contas daquele para que pudessem se sagrar vencedoras nos certames.

A denúncia destaca os casos envolvendo as empresas Votorantim, Tratex e Vasp. As empresas depositariam as quantias nas contas correntes das empresas de PC Farias, especialmente a EPC, a qual simulava a realização de serviços em favor daquelas, os quais jamais foram prestados. O negócio envolvendo a Tratex, cujo repasse ilícito foi da ordem de US\$ 200 mil dólares decorreu da busca por informações privilegiadas em razão das mudanças nos planos econômicos, conforme declarou seu diretor para a CPMI. Consta que funcionários do alto escalão do Ministério da Economia teriam se beneficiado do esquema.

Além disso, PC Farias teria feito pressão ao presidente da Petrobrás para que ela contratasse um empréstimo de US\$ 40 milhões de dólares em favor da VASP, para pagamento em 10 anos, apenas com correção cambial. Este, teria tido ainda a participação do cunhado do presidente, o embaixador Marcos Antonio da Silva Coimbra que também exerceu pressão ao então presidente da petrolífera, demitido pelo presidente por impedir a realização do negócio.

Quanto a imputação de mentiras, estas estão relacionadas a afirmação de Collor feitas para se defender das acusações da CPI, afirmando que suas residências eram sustentadas por recursos particulares, tendo exibido documento assinado pela secretária Ana Acioli, declaração de Claudio Vieira e ofício do banco comercial Bancesa, além da afirmação de que não possuía qualquer relação com PC Farias, jamais tendo recebido qualquer quantia oriunda das empresas dele.

Todavia, as provas colhidas pela CPMI mostravam toda a trilha de depósitos ilícitos a partir da utilização de pessoas fictícias. Para se defender, ainda, teria sido montada a “operação Uruguai” que consistia em um falso empréstimo feito por Collor junto a doleiros daquele país. Não obstante, a descoberta dos fantasmas e a ligação dos depósitos oriundos das empresas de PC Farias fizeram com que a tentativa de defesa naufragasse.

A acusação de falta de decoro e dignidade para o exercício da presidência é uma decorrência das demais, na medida em que: Todo o conjunto de fatos apurados não apenas no âmbito parlamentar, mas também pela Polícia Federal, caracteriza comportamento incompatível com a honra, a dignidade República e o decoro que se exigem do Presidente da República. (LAVENÈRE; SOBRINHO, 1992).

Além disso, afirmam que a falta de dignidade para a continuidade do cargo pode ser reconhecida em razão do clamor popular e das inúmeras passeatas de jovens e de cidadãos nas praças públicas que exigem a saída do presidente do cargo. Ele teria perdido a autoridade moral para exercer o comando das forças armadas, governar a nação e representá-la na ordem internacional. A perda de prestígio perante o povo e sua manutenção no cargo colocaria em risco as instituições da república.

Quanto as graves omissões, é imputado que era dever de Collor zelar pela moralidade pública, o que não o fez em razão de não ter feito nada mesmo após ter sido alertado de forma reiterada quanto ao tráfico de influência praticado por PC Farias, bem como em razão do recebimento de vultosas condutas oriundas de contas fantasmas. Utiliza-se na denúncia dos dispositivos legais que demonstram ser vedado aos agentes públicos o recebimento de qualquer vantagem ilícita, reconhecendo que Collor não agiu quando deveria por dever de ofício.

Por fim, o pedido se encerra com referências e falas de Ruy Barbosa e Edmund Burke e pleiteia a condenação, por infração aos artigos 85, IV e V, da CRFB/88 e aos artigos 8º, 7 e 9º 7 da lei 1079/50.

No mesmo dia, o presidente da Câmara deu o despacho reconhecendo as condições de tramitação do pedido, o qual constava com as 05 testemunhas exigidas pela lei e também o reconhecimento de firma das assinaturas dos subscritores além da prova da cidadania. No dia seguinte, a denúncia foi lida em plenário e iniciou as articulações para compor a comissão especial, de acordo com a representação dos partidos na casa legislativa (MAFFEI, 2021).

3.6 A tramitação do impeachment

O processo de impedimento contra Collor tramitou de maneira rápida, mesmo em razão das decisões judiciais obtidas pelo presidente que visavam, mais do que qualquer coisa, postergar o seu andamento. Destaca-se, que por se tratar do primeiro processo de *impeachment* aberto na primeira gestão presidencial após a promulgação da Constituição Federal de 1998, haviam muitas incertezas quanto aos ritos e a própria validade da lei n.º 1079/50 a luz da nova carta constitucional.

Mesmo após perder o apoio de sua base parlamentar, cujos partidos que compunham liberaram seus membros para votarem livremente pelo *impeachment*, assim como os governadores que o apoiavam além de seu ministério que se afastou a gestão, mantando-se nos cargos em prol da continuidade dos trabalhos, Collor não pretendia renunciar e contava que poderia amealhar votos suficientes para barrar o *impeachment*. Esperava que os procedimentos e o voto secreto dos parlamentares pudessem lhe favorecer.

A lei n.º 1079/50 previa a votação nominal e aberta acerca do parecer da comissão especial, que autorizaria o julgamento pelo senado. Por outro lado, o regimento interno da Câmara dos Deputados assentava que a votação poderia ser fechada, facilitando que aqueles que ainda apoiassem o presidente não ficassem comprometidos de forma negativa perante a opinião pública. Mas logo no dia 28 de agosto o Supremo Tribunal Federal decidiu, de forma unânime, pela vigência da Lei n.º 1079/50. Ainda, no acórdão redigido pelo ministro Sepúlveda Pertence

constou que caberia ao presidente da Câmara resguardar pela regularidade do processo de *impeachment*.

A essa altura os jornais já indicavam que haveria votos suficientes pelo *impeachment*, de modo que o pronunciamento feito para a televisão em 30 de agosto de 1992, no qual Collor afirmava que lutaria para se manter no cargo dava uma mostra de sua desconexão com a realidade. Nesse sentido:

Desafiou, assim, as estatísticas que indicavam que uma maioria de 2/3 dos parlamentares admitiria o processo de *impeachment*; as pesquisas de opinião que retratavam o repúdio popular a ele; as grandes manifestações de protesto popular contra ele; as vitórias maiúsculas da oposição na CPMI; a convergência dos meios de comunicação com a oposição. Posicionamentos e decisões dos demais poderes do Estado que lhe davam chances pequenas de resistir; a deterioração manifesta de seu comando sobre o Executivo, de sua base parlamentar e, mesmo, do PRN e do PFL, principais esteios partidários, que, prevendo sua derrota, reduziam o apoio que até então lhe tinham dado. Não é fácil, pois, compreender esse gesto. Pareceu a alguns ser a decisão de extraordinário “irrealismo” político; uma afirmação exacerbada da vontade de um governante que perdera sua capacidade de liderar o mesmo sustentar-se politicamente. (SALLUMJR. 2015)

Com a entrega do pedido de *impeachment* na solenidade pública no dia 01 de setembro, os movimentos populares em prol da remoção do presidente retornaram com volume. Além disso, os grandes meios de comunicação passaram a se posicionar abertamente favoráveis ao *impeachment*, sempre retratando o presidente como envolvido nos esquemas de corrupção, dificultando que qualquer apoiador do campo institucional quisesse se vincular publicamente a ele (SALLUM JR. 2015).

Além disso, o empresariado brasileiro também se colocava publicamente contra o presidente, o que se demonstra com a adesão da FIESP desde o final de agosto aos movimentos pela saída de Collor, bem como pela nota divulgada pelas federações que compunham a Confederação Nacional da Indústria na qual cobrava a punição dos envolvidos nos escândalos de corrupção desvendados pela CPMI e pleiteavam o *impeachment* em votação aberta na Câmara dos Deputados (SALLUM JR. 2015).

Foi no dia 08 de setembro que o presidente da Câmara, Ibsen Pinheiro fixou o rito do processo de *impeachment*. Definiu que Collor teria prazo de 5 sessões para apresentar sua defesa perante a comissão especial do *impeachment* e, após, o plenário iria votar o relatório desta em sessão de rito sumário com votação nominal e aberta, cuja aprovação deveria pelo seguimento do

processo para o Senado Federal deveria se dar por 2/3 dos membros. Na mesma oportunidade, instalou a comissão especial, cujo presidente foi o deputado Gastone Righi (PTB-SP) enquanto que a relatoria coube a Nelson Jobim (PMDB-RS).

Em razão da decisão de Ibsen Pinheiro, Collor buscou socorro perante o Supremo Tribunal Federal, por meio de Mandado de Segurança, no qual pretendia ver modificado o procedimento quanto a votação aberta, o rito sumário adotado e o prazo de defesa. Na ação que tramitou sob o número 21.564/DF, sob a relatoria do ministro Octávio Galloti, foi concedida decisão liminar que estendeu o prazo de 5 para 10 sessões. As outras insurgências de Collor não foram atendidas na decisão provisória. Rapidamente então ministro presidente da corte, Sidney Sanches, marcou o julgamento do mérito da ação para o dia 23 de setembro: um dia após o término do prazo para apresentação da defesa de Collor perante a comissão especial. Isso significou que, na prática, a decisão quanto ao prazo de defesa não estaria exaurida quanto do julgamento do mérito do mandado de segurança (FILHO, 2020). Na data marcada, com a presença de nove ministros¹¹, o plenário do Supremo Tribunal Federal se reuniu e, por 8 votos a 1, decidiu pela votação aberta e por 6 votos a 3 pelo rito sumário adotado pelo presidente da Câmara.

Com relação à apreciação da ação mandamental, o ministro Paulo Brossard, cuja obra sobre o *impeachment* no Brasil é um clássico da literatura jurídica sobre o instituto, apresentou voto que mais se destacou dos demais no debate. O ministro compreendia que, por ser o julgamento competência privativa do Congresso Nacional, cabia somente a ele definir as regras de votação, de modo que o princípio da separação de poderes impediria que o Supremo definisse qual o rito deveria ser adotado pelas casas legislativas. (páginas 17-18 do voto). Os outros ministros, todavia, não compreenderam que a teoria da separação de poderes devesse ser aplicada dessa maneira, sob o risco de que impedisse até mesmo que o judiciário se pronunciasse acerca de lesão a direito individual cometido pelo legislativo (FILHO, 2020).

De mais a mais, o resultado foi a confirmação da decisão liminar anteriormente proferida e o reconhecimento da validade das demais decisões tomadas pelo presidente da Câmara dos Deputados, estando esta desobrigada a ouvir testemunhas e fazer novas diligências, como

¹¹ Participaram do julgamento os seguintes ministros: Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Ilmar Galvão e Francisco Rezek.

pretendia a defesa de Collor. Ainda que os pedidos de Collor tivessem sido acatados, o resultado seria apenas atrasar o processo, fazendo a votação do relatório da comissão especial em plenário acontecer após as eleições municipais de 03 de outubro, sem, contudo, impedir a continuidade do processo. (FILHO, 2020).

Pode se dizer que o Supremo Tribunal Federal, ao validar o rito sumário adotado por Ibsen Pinheiro, reconheceu o papel da Câmara dos Deputados enquanto responsável tão somente pela admissão da acusação, sem a responsabilidade de julgar o presidente – e portanto de permitir a produção de provas – cuja competência era do Senado Federal.

No dia seguinte ao da decisão de mérito tomada pelo Supremo, a comissão especial do *impeachment* votou o relatório do deputado Nelson Jobim (PMDB-RS), aprovado por 32 votos a favor contra 1 desfavorável e 15 ausências, o qual acolhia a denúncia de *impeachment* e a acusação contra o presidente.

O período no qual tramitou a o mandado de segurança de Collor perante o STF, até a votação do relatório da comissão especial também foi permeado por manifestações populares. Os dias que antecederam a votação na corte tiveram manifestações crescentes, que foram mobilizadas largamente pela coalizão de oposição ao governo e as entidades integrantes do MEP. Nesse sentido, conforme dados apresentados por Sallum Jr. (2015), a segunda onda de manifestações pelo *impeachment*, iniciada em agosto, chegou a contar com número crescente de manifestantes, com destaque para os mais de 700 mil participantes em 19 de setembro, especialmente por conta do grande público que compareceu no Vale do Anhangabaú em São Paulo e os mais de 300 mil manifestantes em Recife no dia 22 de setembro.

Nesse período, em 16 de setembro, Collor chegou a perder a compostura em jantar organizado em seu favor, ofendendo deputados oposicionistas, a imprensa e o presidente da Câmara. A imprensa repercutiu a cena e divulgou uma carta do senador José Sarney respondia às palavras de Collor (SALLUM JR. 2015). Em um momento de extrema tensão, o presidente mostrou de forma pública, as vésperas do julgamento do processo de *impeachment*, a inabilidade no relacionamento com o Poder Legislativo, certamente enterrando as chances de sobrevivência política. Na sexta-feira, 18 de setembro, milhares de estudantes se manifestaram em São Paulo, organizados majoritariamente pela União Nacional dos Estudantes (UNE) e pela União

Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), saindo as ruas da cidade com o rosto pintado com as cores verde e amarelo, movimento que ficou conhecido como “caras pintadas” e, na tarde daquele mesmo dia, o MEP, a coalizão partidária pelo *impeachment* e o governo e a prefeitura de São Paulo realizaram um ato público que contou com a presença de governadores, prefeitos de capitais e lideranças populares (SALLUM JR. 2015). Os eventos públicos pelo *impeachment* se intensificaram nos dias posteriores, até a manifestação do STF no mandado de segurança impetrado por Collor.

Após o posicionamento do supremo as chances de reversão do *impeachment* já eram dadas como inexistente, estando seus partidários apenas contando os votos favoráveis que teriam em plenário e fazendo pressão sobre aqueles que ainda não haviam aderido ao *impeachment*. No mesmo sentido iam os meios de comunicação de massa. A perda de apoio dos setores empresariais, as reivindicações populares pelo *impeachment*, o afastamento do próprio ministério em prol da governabilidade, a coalizão partidária em prol do *impeachment* e a inexistência de um escudo legislativo tornavam certo o resultado. Além disso, já havia se criado um consenso em torno da figura de Itamar Franco, que iria governar calcado numa coalizão partidária que estreitaria a relação com o Poder Legislativo. Como Abranches (2018) afirma, as visitas ao gabinete do então vice-presidente demonstram qual era o rumo dos ventos na ocasião.

Foi nesse contexto que no dia 29 de setembro houve a votação no plenário da Câmara dos Deputados da admissibilidade do processo, quando, segundo pesquisa do Datafolha 80% dos brasileiros eram favoráveis ao *impeachment* e somente 12% contrários e 7% indiferentes (SALLUM JR. 2015). A população saiu às ruas para acompanhar a votação e manifestantes se reuniram na esplanada dos ministérios, em Brasília, acompanhando o de forma efusiva o que transcorria dentro do prédio e os votos que eram pronunciados pelos parlamentares.

Ao final da votação, foram 441 votos favoráveis ao parecer pela admissão do processo e 38 contrários. Houve ainda uma abstenção e 23 não comparecimentos. Conforme dados de Sallum Jr. 70% da antiga base governista votou de forma favorável ao impedimento. Os votos favoráveis à remoção do presidente foram superiores as expectativas mesmo dos partidários do impedimento e podem ter sido inflados em razão da proximidade das eleições municipais, dado o clamor popular, uma vez que 15% dos deputados eram candidatos no pleito dos próximos dias:

88 dos 89 nove candidatos a prefeito votaram pelo *impeachment* e o outro não compareceu. (SALLUM JR. 2015).

Importante acrescentar a opinião de Abranches, segundo a qual a despeito da expressiva votação havida no plenário da Câmara dos Deputados pelo *impeachment*, que o processo não foi de todo incontroverso e houve objeções de ordem técnica, como as discutidas no mandado de segurança impetrado por Collor, além disso, partidário do presidente tentaram discutir os procedimentos adotados na ocasião, como a questão de ordem apresentada pelo deputado, e líder do governo, Humberto Souto (PFL-MG) na qual pretendia que o presidente tivesse nova oportunidade de apresentar provas e que a comissão do especial fizesse um projeto de resolução, não apenas o parecer de seu relator. A questão de ordem foi negada por Ibsen Pinheiro (ABRANCHES, 2018).

Em uma cerimônia pública no dia 02 de outubro, Collor recebeu e publicamente assinou a notificação do afastamento por pelo menos 180 dias da presidência, cercado por alguns ministros e apoiadores. Saiu junto com sua esposa e voou de helicóptero para a Casa da Dinda. No dia 29 de dezembro, o Senado Federal votou em definitivo o *impeachment* de Collor e ainda aplicou a penalidade de perda dos direitos políticos por 8 anos. Não obstante, uma vez que era certo o resultado, na mesma data da votação Collor apresentou, de próprio punho, sua renúncia em definitivo da presidência, o que não impediu a continuidade do processo de remoção, já iniciado, tampouco a aplicação das penalidades.

A carta de renúncia foi lida pelo advogado José Moura Rocha e fez com que o ministro do STF, Sydney Sanches suspendesse a sessão por uma hora para que fosse deliberada a questão. Nesse ínterim, o presidente do Congresso Nacional, senador Mauro Benevides declarou vaga a presidência e anunciou a posse de Itamar Franco, que se deu as 12h30 daquele dia. Reaberta a sessão no Senado, houve o debate acerca da continuidade do processo de *impeachment*, mas apenas 3 senadores falaram em defesa de Collor; 73 votaram pela continuidade do processo e 8 contrários. Quando aberta a votação acerca do afastamento e da cassação dos direitos políticos, o placar foi de 76 votos favoráveis e 3 contrários (ABRANCHES, 2018). Estava encerrada de forma definitiva a gestão de Collor e afastado o primeiro presidente eleito após o término da ditadura militar.

4 DILMA ROUSSEFF: A ECONOMIA E A ORIGEM DAS PELADAS FISCAIS

Luís Inácio Lula da Silva terminou seu segundo mandato em 2010 com alta taxa de aprovação, o que possibilitou ao Partido dos Trabalhadores conquistar a sua terceira eleição seguida para a Presidência da República, com a vitória da primeira presidente mulher do Brasil. Dilma Rousseff, nascida em Minas Gerais, foi militante de movimentos políticos de esquerda que combatiam a ditadura militar, quando foi presa e torturada. Com o fim do regime, participou da fundação do Partido Democrático Trabalhista (PDT), iniciando sua carreira política em Porto Alegre. Na gestão de Lula, ocupou o Ministério da Casa Civil e foi responsável pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, projeto que era utilizado como vitrine pela gestão petista. Mas, quando assumiu seu primeiro mandato, o cenário de otimismo dos anos de Lula, já haviam se transformado em incerteza.

Logo no início da gestão de Dilma Rousseff, a política econômica adotada foi motivo de bastante atenção. O período é marcado pelos efeitos da crise do *subprime*, que principiou nos Estados Unidos da América e se alastrou para todo o mundo, gerando uma recessão econômica de larga escala. Além disso, embora no último ano da gestão de Lula o país tenha crescido o importe de 7,5%, a inflação apresentava tendência de alta desde 2009, a qual não diminuiu de forma expressiva, mesmo com a queda do crescimento naquele ano. Ao assumir, Rousseff manteve a política de aumento sensível da taxa de juros e de valorização da moeda, tendo por objetivo conter a pressão inflacionária, em continuidade com a política econômica do antecessor.

Havia, portanto, uma tentativa de continuidade do período de Lula no que diz respeito às opções econômicas e programáticas adotadas – um aprofundamento das políticas desenvolvimentistas e sociais – que viria a ser temperada pela mudança da forma de condução política, sobretudo com os embates que Dilma escolheu enfrentar (SINGER, 2015). A atuação do estado na economia já vinha dos anos de Lula, tendo no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 um grande exemplo disso, somando-se as exonerações fiscais e participação dos bancos públicos para lidar com a crise econômica mundial de 2008 (SINGER, 2015).

Assim é que a política econômica adotada inicialmente em 2011 é de permanência do incentivo ao consumo interno, como forma de buscar o crescimento econômico, manutenção dos gastos públicos, principalmente nos programas sociais, com elevação da taxa básica de juros e de valorização da moeda nacional. Para combater os efeitos da crise econômica, o governo de Lula havia ampliado o crédito e fortalecido o consumo interno, além de conceder isenções fiscais a diversos setores, mantendo elevados os gastos públicos e a taxa de juros (CORSI, 2016). Dilma, inicialmente, seguiria o mesmo roteiro. Mas as mudanças da economia mundial levaram a uma quebra das expectativas com relação à possibilidade de sucesso dessas políticas, logo nos primeiros meses daquele ano de 2011.

O período marca o retorno da crise econômica global, irradiada a partir da Europa no período. Com vistas a combater seus eventuais efeitos, o ambiente aparecia como favorável para a adoção de uma nova matriz econômica e uma política anticíclica, que foi a forma como o governo passou a atuar a partir da metade do ano de 2011. Tem início, portanto, uma tentativa de diminuição da taxa de juros, com vistas à manutenção do crescimento econômico, o que indicaria uma ruptura com a política macroeconômica que era adotada desde FHC e seguida por Lula em seus dois mandatos. Além disso, também pretendia conter a entrada de capital estrangeiro no país, que mantinha o Real valorizado, desagradando o setor industrial (CORSI, 2016), assim:

Sem uma política de controle dos fluxos de capital, a redução paulatina dos juros e o pequeno aumento na taxação do capital estrangeiro não se mostraram suficientes para reverter a tendência de valorização da moeda. Para combater a inflação, além de manter a moeda valorizada em termos reais, o governo passou a controlar os preços administrados pelo Estado. O governo anunciou a partir da implementação dessas medidas ter adotado uma nova matriz de política econômica, calcada nos juros baixos, no câmbio competitivo e no aumento do gasto público (Gonçalves, 2013; Sicsú, 2013; Oreiro, 2014). O objetivo dessas medidas era retomar o acelerado crescimento, uma das principais bandeiras do governo e ponto importante para o apoio da classe trabalhadora e para acomodar os dispares interesses das diferentes frações da burguesia que apoiavam o governo. (CORSI, 2016).

Essa política é mantida entre os anos de 2011, que apresentou crescimento de 2,7%, menor que o esperado para a manutenção das propostas dos governos petistas (SINGER, 2015) e 2012, ano no qual Dilma passa a comprar uma briga direta contra a lucratividade dos bancos privados (SINGER, 2015), Ou seja: “Dilma decide entrar em combates duros. Ao reduzir os juros e forçar os spreads para baixo, tensionou o pacto estabelecido com o setor financeiro. A Fazenda e o BC sustentaram e ampliaram a decisão durante dezoito meses.” (SINGER, 2015).

Ou seja, não havia mais uma tentativa de conciliação com diversos setores da economia, mas um tensionamento em busca da implementação de determinada política econômica.

Destaca-se, como Singer mostra com detalhe, que antes do início da gestão de Dilma, a coalização empresarial no Brasil era favorável à diminuição da taxa de juros praticada, especialmente porque esta dificultava os seus negócios. Havia, inclusive, uma conexão com os movimentos de trabalhadores que levou a elaboração do documento entre a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo. Intitulado "Brasil do diálogo, da produção e do emprego" que defendia uma política econômica desenvolvimentista e que contribuísse com o desenvolvimento industrial do país. Essa união se esfaleceu no ano de 2013, com o setor produtivo brasileiro se aliando ao capital rentista e a burguesia internacional, retirando o apoio da política econômica que era adotada até então. Isso corrobora que já no primeiro mandato de Dilma Rousseff, embates sérios e que vieram a repercutir ao longo de sua gestão tiveram lugar.

Desse modo, a redução da taxa de juros que desagradava aos setores ligados ao capital rentista, leva a uma crítica generalizada da política econômica adotada, o que se somava ao fato de que os efeitos esperados por ela não eram alcançados. A tendência de desaceleração da economia, de elevação da inflação e valorização da moeda permaneceu. Assim, no ano das grandes manifestações de 2013, os juros voltaram a ser majorados, colocando fim a tentativa de mudança da política econômica. Em resumo, de 2011 a 2013 o país observava baixo crescimento econômico e a inflação no teto da meta, embora não descontrolada. O capital financeiro havia sido desagradado e, mesmo que a tentativa de mudança tenha sido tímida, esta motivava brigas importantes e que atingiam a setores influentes da sociedade brasileira, capazes de se insurgir de forma contundente contra o governo. Assim, 2013 viria a ser um ano no qual o governo é acossado tanto pelos setores ligados a grande burguesia econômica, como pelas demandas populares que eclodem das ruas.

Essas medidas econômicas do governo foram adotadas num período de queda do crescimento e, ao se optar por uma série de desonerações para diversos setores econômicos, a arrecadação foi forçada ainda mais para baixo (VILLAVARDE, 2016). Mesmo assim, o

investimento público era mantido em alta, o que levou a uma situação perigosa: gastos aumentando e arrecadação em baixa. O final de 2012 marca o início da estratégia de esconder a piora dos indicadores fiscais a partir de manobras contábeis, em linha com o discurso que era propagado pela área econômica do governo (VILLAVERDE, 2016). É a partir daí que tem início a pior escolha que poderia ser adotada para mostrar certo equilíbrio nas contas públicas: esconder os gastos de forma artificial. Mas não que tal prática tenha sido inventada na gestão de Dilma Rousseff, mas o volume seria inédito. As chamadas “pedaladas fiscais” passam a se tornar uma prática acentuada naquele período.

Ainda em setembro de 2012 o governo anunciou um pacote de medidas para a redução da conta de energia elétrica. O programa que viria a ser anunciado em janeiro de 2013, coroaria as intenções do governo de atender ao mesmo tempo o setor industrial e os mais pobres, que seriam beneficiados com custo menor para ter acesso à energia elétrica. Todavia, o programa não saiu como o esperado. Naquele ano e no seguinte, em razão de desonerações do governo e de questões climáticas do período, os gastos do tesouro nacional foram bastante elevados somente para manter o setor elétrico funcionando (VILLAVERDE, 2016). Em primeiro lugar, o governo emitiu títulos públicos no mercado para custear o programa, aumentando o endividamento e, além disso, utilizou de manobras contábeis nos fundos setoriais e também fechou empréstimos com bancos públicos e privados em prol das empresas do setor energético. As estratégias econômicas eram inéditas e caminhavam na beira da legalidade (VILLAVERDE, 2016). Arno Augustin, Secretário do Tesouro Nacional da época foi um dos grandes responsáveis por idealizar as medidas utilizadas no setor elétrico, que representam um ensaio daquilo que viria ser feito de forma contumaz com relação às “pedaladas fiscais”.

As pedaladas podem ser brevemente definidas como uma estratégia contábil, na qual o governo realiza pagamentos para instituições credoras fora do horário bancário do último dia útil do mês. Isso faz com que a saída de recursos somente fosse contabilizada no mês seguinte – ou no ano posterior, no caso do pagamento ser feito em dezembro – inflando artificialmente as contas governamentais, dando a impressão de que o resultado aquele mês teria sido melhor do que o verdadeiro. Apesar dessa ser uma prática comum por diversos Executivos – o que foi amplamente debatido na época – o caso do período da gestão de Rousseff chamava atenção em razão do volume, mormente no período anterior a disputa pela reeleição (MAFFEI, 2021).

As pedaladas que tiveram início de forma tímida no setor energético, foram propagadas para outros programas, atingindo principalmente a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e valores do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. O governo não repassava os valores para estas instituições, que mantinham os programas sociais em funcionamento. Além disso, a forma de registro dos passivos pelo Banco Central não indicava o volume do valor total devido, de modo a parecer que a situação fiscal do país era outra (VILLAVÉRDE, 2016).

Para a Caixa Econômica Federal, os recursos deixaram de ser transferidos a partir do segundo semestre de 2013 e até o mês de outubro do ano de 2014 não foram repassados. A partir de então e até dezembro de 2015 o Banco do Brasil, BNDES e FGTS foram afetados com a paralisia das transferências (VILLAVÉRDE, 2016). A ideia por trás disso era de assegurar a continuidade dos investimentos públicos nos programas sociais, que poderiam ser diminuídos por não representarem despesa obrigatória do governo - diferente de 90% de seus outros gastos - sem deixar aparecer à piora na situação fiscal. Além disso, se o rombo fosse menor, o contingenciamento para cumprir a meta fiscal também o seria (VILLAVÉRDE, 2016).

Ainda no final de 2013, antes que a estratégia chamasse atenção dos meios de comunicação e da opinião pública, os técnicos do Tesouro Nacional buscaram demonstrar para o Secretário, Arno Augustin, os riscos de continuidade daquela política econômica. Com base em um relatório que começou a ser elaborado em junho daquele ano, havia o alerta para o risco de diminuição das notas de crédito das agências internacionais, além do tamanho do passivo que viria a ser criado em razão dos atrasos aos bancos públicos, estimados na ocasião em torno de 41 bilhões de reais (VILLAVÉRDE, 2016). Na ocasião,

Os coordenadores do Tesouro mostraram a Augustin que não só a meta fiscal de 2013, estabelecida numa quantia equivalente a 2,3% do PIB não seria atingida, como o fato de o governo continuar dizendo que seria só piorava a imagem das contas públicas perante as agências de rating, o mercado financeiro e os agentes privados de modo geral. Com as previsões de recuo no ritmo do crescimento do PIB para 2014, as receitas continuariam a cair, mas o governo não tinha dado demonstrações de que os gastos cairiam na mesma medida – ao contrário (VILLAVÉRDE, 2016, p. 116).

Em que pese o esforço dos técnicos do Tesouro, a política adotada por Augustin seria mantida. A visão que expôs naquela oportunidade foi no sentido de que as desonerações concedidas pelo governo, junto com o aumento dos investimentos públicos haviam contribuído

para a manutenção da taxa de investimentos no país, a despeito da crise na Europa (VILLAVERDE, 2016). Além disso, o desemprego em baixa seria resultado da política econômica adotada e, o aumento da formalização no campo do trabalho demonstrava o êxito da política (VILLAVERDE, 2016). Augustin compreendia que a economia deveria ser estruturada em torno do mercado de trabalho formal. O conteúdo desta reunião vazou dias depois para a imprensa e foi divulgado pelos principais jornais do país. O governo agiu para tranquilizar o mercado e impedir que o tema saísse do controle. A política econômica também não poderia prejudicar a campanha eleitoral de 2014.

Por essa razão é que, por exemplo, quando em março de 2014 o secretário de políticas previdenciárias da época, Leonardo Rolim, afirmou publicamente que a previsão de déficit do governo para a Previdência Social não seria real e que o rombo viria a ser ainda maior para aquele ano, o Ministério da Fazenda e o Tesouro Nacional agiram rapidamente para contradizer a pasta, o que levou, inclusive, a demissão do secretário (VILLAVERDE, 2016). A ideia era manter longe dos holofotes as questões fiscais, como forma de passar uma imagem de segurança, para o mercado e para a opinião pública, e de que tudo estava sob controle. Essa intenção ficou insustentável quando os atrasos para a Caixa Econômica Federal vieram a público.

A primeira vez que estes fatos foram noticiados pelos grandes jornais do país, os quais contribuíram para o impedimento de Dilma Rousseff, aconteceu em meados de 2014, antes das eleições daquele ano. Na ocasião, noticiaram o conflito existente entre a Caixa Econômica Federal e o Tesouro Nacional em decorrência de atrasos de repasses do último ao banco, que estava arcando com recursos próprios com despesas do governo federal (MAFFEI, 2021). Com as decorrências de junho de 2013 ainda presentes e a eleição daquele ano se aproximando – cuja disputa terminou como a mais acirrada de até então – as “pedaladas” ainda não chamavam atenção como um dos motivos determinantes contra a gestão de Dilma, sobretudo porque era uma prática política contábil adotada tanto por governadores, como por presidentes anteriormente. Mesmo que o tema tenha se tornado público, o assunto parecia ser complexo demais para prejudicar o governo de forma contundente.

Em maio de 2014, a Caixa Econômica Federal havia acionado a Advocacia Geral da União em razão do atraso dos repasses, que levou a instalação de uma câmara arbitral na Câmara

de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, ligada a AGU, para solucionar a controvérsia com o governo. Dessa câmara, participaram o Tesouro, Ministério do Trabalho e do Planejamento, a Caixa Econômica, Banco Central e a Procuradoria Geral da Fazenda foi chamada para ser ouvida. Na ocasião, não houve consenso acerca de qual seria o exato enquadramento legal das eventuais violações, não obstante a recomendação fosse para que cessassem os atrasos e o tesouro nacional fizesse os repasses corretamente (VILLAVERDE, 2016; MAFFEI, 2021). Apesar disso, o entendimento dos órgãos é que não haveria violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não se trataria de contrato de empréstimo firmado com o governo. A CEF também entendia que deveria manter os pagamentos para que os programas seguissem em funcionamento.

Conforme a estratégia contábil era investigada pelos jornais, ficou claro que as pedaladas não atingiam apenas recursos da Caixa Econômica, mas também se tornou público que atingiam o BNDES, FGTS e Banco do Brasil (MAFFEI, 2021) e o que atraso de repasses servia para sustento de programas sociais como o Minha Casa Minha Vida e o Bolsa Família. A mídia alegava que o governo o fazia apenas para ganhar as eleições, ao pretender manter o nível de investimento social, sem demonstrar o descontrole fiscal e colocando em risco as contas públicas.

Com o caso das pedaladas vindo a público e a situação das contas públicas deterioradas, não havia muito mais a fazer. Após a reeleição e o anúncio da nova equipe econômica, o governo dava sinais de que iria corrigir os rumos da rota perigosa que havia seguido até ali (DE BOLLE, 2016). 2014 terminaria ruim, mas o ano de 2015 seria ainda pior para a economia brasileira. O governo não conseguiria implementar as políticas econômicas pretendidas e a mudança dos principais nomes da equipe econômica não surtiria efeito. Em 2015, o governo seria obrigado a revisar a meta fiscal em mais de uma oportunidade, e o déficit nas contas públicas aumentaria cada vez mais. A Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor naquele ano previa um superávit de R\$ 55,3 bilhões, mas no dia 02 de dezembro foi aprovada no Congresso Nacional a mudança da meta fiscal, passando a prever o déficit primário de até R\$ 119,9 bilhões, após uma série de revisões feitas pelo governo. A revisão da meta deixava clara a dificuldade para o governo em ajustar suas contas, mas também fomentou outro argumento utilizado para a derrubada de Dilma: a abertura de créditos suplementares.

Naquele mesmo ano, em julho e agosto, Dilma havia assinado decretos que liberariam o importe de R\$ 2.5 bilhões. Dois assinados em 27 de julho de 2015, o primeiro no valor de 1,7 bilhão de reais, destinado para projetos nas áreas da educação, cultura, trabalho e previdência e o segundo de R\$ 29 milhões, destinado a órgãos do Executivo e houve ainda um terceiro, de R\$ 600 milhões, para o pagamento de despesas do Poder Judiciário.

O argumento que viria a ser utilizado é de que os valores foram liberados sem passar pelo Congresso Nacional, num momento em que a meta fiscal prevista na LDO não possibilitaria cobrir essas despesas. Quando a nova meta foi revista, opositores argumentavam que era como se o governo tivesse tornado impossível a rejeição do pedido de aumento das despesas, tornando o Congresso refém das ações do governo. Além disso, o argumento que veio a prevalecer é de que não se podia olhar a liberação dos recursos em perspectiva, mas deveria estar atrelada a meta fiscal no momento da assinatura dos decretos (VILLAVERDE, 2016).

O destino do governo Dilma foi selado em virtude dessa questão. Foi esse o fundamento jurídico-econômico- na classificação do presente trabalho - para a derrubada de Dilma, e que aparece em inúmeros pedidos de impedimento apresentados contra ela, especialmente no que foi aberto e levado ao fim. Criou-se em torno de uma questão contábil e que nunca foi tema de preocupação da sociedade o resumo das razões pelas quais o governo não deveria continuar.

4.1 Junho de 2013: o gigante em convulsão

Os movimentos sociais de esquerda e a juventude brasileira não raro se insurgiam contra o aumento das passagens do transporte público. Eram movimentos de pequeno alcance e que reverberavam a pauta da gratuidade nos transportes, como também discutiam o modal de deslocamento do país e a qualidade dos serviços oferecidos. Até então, tais ações nunca tiveram impacto substancial na sociedade brasileira: em junho de 2013 esse cenário muda drasticamente.

Naquela oportunidade, as passeatas eram lideradas pelo Movimento Passe Livre – MPL, as quais buscavam a revogação do reajuste proposto do preço pago nas passagens de ônibus e do transporte sobre trilhos, que em São Paulo foi de R\$ 0,20. Após a intensa e desmedida repressão policial, capturada por cinegrafistas amadores e cujas imagens chegaram aos grandes meios de

comunicação, os protestos tomaram proporções maiores. A partir de então, mais do que o preço das passagens, os movimentos foram motivados pelo próprio direito de manifestação, cerceado violentamente pelas polícias, de modo que agora pautas difusas eram levadas para as ruas. Nesse momento, ganha fama o lema “não são só pelos 20 centavos” e, sem uma coordenação ou uma pauta específica, os protestos passaram a abarcar uma miríade de reivindicações represadas da sociedade brasileira, notadamente questionando a qualidade dos serviços públicos e a corrupção da classe política.

A espontaneidade da adesão às passeatas após a forte repressão policial representa uma singularidade do movimento até àquela altura, o que facilitou essa miríade de pautas e demandas estampadas apresentadas pelos manifestantes. Conforme Luiz Eduardo Soares assenta, junho não era um movimento das grandes-faixas e dos procedimentos previamente estabelecidos, mas dos cartazes individuais e cuja legitimidade dos indivíduos em se expressarem em conjunto era suficiente para manter ativa a energia da mobilização, que buscava reivindicar uma participação ativa e coletiva, entre sujeitos tidos como iguais (SOARES, 2019).

Dessa energia transformadora e da ocupação das ruas por segmentos diversos da sociedade, se tornaram expressivas as vozes conservadoras que emergiram, reocupando o espaço público como há muito não o faziam, em franca oposição ao governo federal ocupado por Dilma Rousseff. As jornadas de junho antecedem os grandes eventos esportivos que ocorreram no país em 2014 (Copa do Mundo de Futebol) e 2016 (Olimpíadas), cujos gastos para a realização serviam de pretexto para muitos questionarem as políticas governamentais de maneira simplista: porque gastar com a realização de eventos e não investir em saúde? Havia um sentimento de rejeição da política institucional e dos partidos políticos presente nessas manifestações e, não raro, gritos para que bandeiras dos partidos de esquerda que aderiram ao movimento desde o primeiro momento não fossem hasteadas, o que corrobora essa vontade de que a manifestação tivesse o caráter individualizado de que trata Soares, em que pese seja difícil separar o que constituía a rejeição ao sistema político como um todo, do sentimento antipetista que já se fazia presente.

Essa energia que eclodiu, se diversificou e se massificou, contava, então, com um novo público distinto daquele que tradicionalmente participava desse tipo de manifestação, o que

revela o caráter difuso do movimento que se instaurou (SOUZA, 2018). Dentro dessa miríade de pautas, a resposta do governo Dilma ficou aquém do esperado ao não tratar das demandas específicas que vinham dirigidas das ruas, como também por tratar o movimento como homogêneo (SOUZA, 2018).

O Congresso, por outro lado, se empenhou para aprovar medidas populares e que eram reclamadas pela população durante os protestos, ligadas especialmente ao tema dos transportes e da corrupção. (SOUZA, 2018). Por exemplo, houve a rejeição a PEC 37, que visava colocar a investigação criminal como atividade privativa da polícia judiciária, o que foi entendido como uma limitação da atuação do Ministério Público no combate a corrupção, que havia sido objeto de muitas reivindicações à época.

4.2 Operação Lava Jato

Mais do que uma operação de investigação ligada a Polícia Federal e a órgãos do Estado, a Operação Lava Jato se apresenta como um fenômeno complexo e que trouxe inúmeras repercussões para a vida nacional, tanto no aspecto econômico, mas, sobretudo, na esfera política. A sua inspiração advém da “Operação Mãos Limpas” que aconteceu nos anos 90 na Itália, e contou com estratégias que podem ser bastante questionáveis do ponto de vista jurídico, como o uso de conduções coercitivas acompanhadas pela imprensa, larga utilização do instrumento de colaboração premiada, bem como o vazamento seletivo de informações para grandes veículos de comunicação. A frente da Operação Lava Jato, estava o então Juiz Federal titular da 13ª Vara de Curitiba, Sérgio Moro.

A primeira fase da Operação foi deflagrada pela Polícia Federal em 17 de março de 2014. Na ocasião, foi preso o doleiro Alberto Yousseff no Maranhão. Este, já havia sido envolvido no escândalo de corrupção envolvendo o Banco do Estado do Paraná - conhecido como caso Banestado - que também foi julgado por Sérgio Moro. A Lava Jato havia descoberto um esquema de lavagem de dinheiro envolvendo o doleiro, o ex-deputado federal José Janene e Carlos Habib Chater, dono do posto de gasolina que motivou o batismo da operação. Nas investigações, um dos primeiros nomes ligados a Petrobrás é o do ex-diretor da companhia Paulo

Roberto Costa, que foi preso três dias depois do início da operação, por suspeita de lavagem de dinheiro e superfaturamento na venda da refinaria de Pasadena, no Texas (ABRANCHES, 2018). Costa veio a ser o primeiro delator da Operação. A oposição a Dilma Rousseff, buscava usar o caso de Pasadena para mostrar seu envolvimento pessoal na corrupção da petroleira, embora isso nunca tenha sido provado.

Como Rafael Maffei (2022) e Fernando Limongi (2023) demonstram em suas recentes obras que analisam o *impeachment* de Dilma Rousseff, houve uma mobilização por parte da classe política que se sentiu acuada com a Operação Lava Jato para buscar meios de obstar a sua continuidade. Havia um temor em razão da ausência de um controle sobre os rumos da operação, que poderiam atingir indiscriminadamente figuras de relevo dentro dos partidos, de oposição ou situação. Assim, ainda que houvesse manifestações públicas em favor da Lava Jato por parte dos partidos de oposição, isso se dava especialmente para vincular o combate à corrupção ao Partido dos Trabalhadores uma vez que, por baixo dos panos, a oposição buscava frear os rumos da operação. Além disso, o Poder Judiciário também contribuiu de forma preponderante na crise que levou ao *impeachment*, na forma como dava celeridade a determinados atos, ou obstava a prática de outros (MAFFEI, 2022).

Veja-se, que ao longo de sua gestão, Rousseff não tomou qualquer medida para conter o avanço da Lava Jato, tendo, inclusive, reconduzido Rodrigo Janot para o cargo de Procurador Geral da República, a despeito de sua atuação nas ações decorrentes da operação perante o STF. Ele não só tomava medidas que estavam de acordo com os objetivos da operação em Curitiba, como também atuava de forma a buscar algum tipo de protagonismo no combate à corrupção. Assim, todo o sistema de justiça, englobando Poder Judiciário e os órgãos do Ministério Público tiveram caminho livre para agir, e, ao ter como alvo importantes atores da classe política, a conjuntura ficou desfavorável para Dilma.

Um dos grandes trunfos da Lava Jato foi o de contar com o largo apoio dos meios de comunicação de massa, cuja aliança servia para exibir as operações, conduzidas de forma espetacularizada – com os carros pretos da Polícia Federal e seus agentes armados conduzindo os presos – de maneira a implicar imagem dos investigados, mesmo antes de se tornarem réus (PRONER, 2021).

O modelo de força tarefa tem inspiração nos Estados Unidos, de onde o Departamento de Justiça e o FBI intensificaram a colaboração com o Poder Judiciário brasileiro, Ministério Público e Polícia Federal, especialmente a partir de 2009, ao oferecer treinamentos e convênios em temas ligados ao combate da corrupção e lavagem de dinheiro (PRONER, 2021). Diretamente, por exemplo, por meio do projeto “Pontes”, a embaixada dos Estados Unidos ofereceu um curso sobre crimes financeiros e lavagem de dinheiro, que teve como um de seus discentes o Juiz Sérgio Moro. Além disso, ele foi premiado pela Câmara de Comércio Brasil – Estados Unidos (CAMPOS, 2019).

Isso demonstra que sob o pretexto de combater a corrupção, interesses estrangeiros puderam penetrar nas instâncias policiais e judiciais brasileiras e influenciar a conduta a ser tomada pela Operação. A Lava Jato passou a extrapolar o âmbito de uma simples investigação policial e a se comportar de forma nitidamente política, num conluio composto pela mídia comercial e instâncias judiciais e policiais, com o apoio de setores da população que viam no Partido dos Trabalhadores o grande partido corruptor do país. Vale lembrar, que março de 2014, o início da Lava Jato, marca também o final do julgamento da Ação Penal 470 no âmbito do STF, relativa ao escândalo do Mensalão.

Nos anos seguintes, o que a operação propiciou foi o desmonte do setor produtivo brasileiro que mais foi beneficiado pelas políticas de cunho desenvolvimentista, adotadas durante os governos ligados ao PT. A Petrobrás e a Política de Conteúdo Local (PCL) que privilegiava a participação nacional na cadeia produtiva de petróleo e gás, favorecendo a aquisição de mão de obra e de insumos industriais, foram um dos alvos principais de ataque: por um lado, atacava-se a “ineficiência” e a “corrupção” endêmica na empresa pública e, por outro, criticava-se o que seria uma restrição contra o “livre mercado”, que impedia a entrada de “capital estrangeiro no país”. No período, o que se viu foi o encolhimento do setor produtivo brasileiro em prol do capital financeiro, especialmente aquele vindo do estrangeiro. Com relação aos efeitos econômicos da operação na economia do Brasil, como exemplo, verifica-se que

o PIB brasileiro ficou estagnado em 2014, com elevação de meio ponto percentual. Nos dois anos seguintes, houve recuos consecutivos de 3,55% e 3,31%, em um processo depressivo intenso e inédito na histórica econômica brasileira recente. O olho do furacão da crise se deu na indústria da construção, na qual houve o resultado conjugado da paralisia dos investimentos estatais com os efeitos da Lava Jato. O advogado Walfrido Warde estimou as perdas da operação para a economia brasileira em torno de R\$ 187,2

bilhões, ou 3,4% do PIB, tendo ela gerado algo como um milhão de desempregados (WARDE, 2018). Segundo Eduardo Costa Pinto, na economia brasileira como um todo, houve a elevação do desemprego de 7 para 14 milhões de pessoas entre 2014 e 2017 e a queda da atividade econômica no segmento da indústria da construção nesse mesmo período foi da ordem de 20,1% (CAMPOS, 2019, p. 137/138)

Mas, naquele período e às vésperas das eleições presidenciais de 2014, o cenário ainda era impossível de ser captado por completo. A Operação Lava Jato colocou toda a classe política em alerta, embora já desse sinais de que o alvo preferencial era o Partido dos Trabalhadores e o legado de Lula. No dia anterior ao das eleições presidenciais, a Revista Veja publicou a capa com as imagens de Dilma e Lula e a manchete “eles sabiam de tudo”, baseada na delação premiada de Alberto Youssef acerca de desvios na Petrobrás. Esse fato serviu para acirrar uma disputa que já se mostrava conturbada.

4.3 As eleições de 2014 e a vitória contestada

Diante da instabilidade política que vinha desde 2013, decorrente da emergência das manifestações de junho, os protestos contra a realização dos megaeventos esportivos e o alvorecer da Operação Lava Jato, as eleições de 2014 certamente transcorreram num cenário impossível de ser caracterizado como de normalidade. Além disso, em agosto de 2014, o avião que levava Eduardo Campos, ex-governador de Pernambuco e candidato à Presidência da República pelo PSB, caiu na cidade de Santos e o levou a morte imediatamente. Assumiu a candidatura em seu lugar Marina Silva, que já havia disputado a Presidência contra Dilma em 2010, numa campanha que ficou marcada pelos ataques em torno das convicções religiosas de Marina, afastando-a do eleitorado de esquerda. Em 2014, Silva terminaria a disputa em terceiro lugar, com votação expressiva e 21,32% dos votos válidos e passaria a apoiar o PSDB e seu candidato, Aécio Neves, no segundo turno.

A disputa daquele ano ficou marcada pelo tom ainda mais duro da campanha do que havia sido em 2010, mas também pelo resultado acirrado, com Dilma vencendo o segundo turno por uma margem estreita de votos: terminou com apenas 51,64% dos votos válidos. O marketing eleitoral agressivo foi fundamental para recuperar a popularidade de Rousseff, afetada pelos eventos de 2013 e pela Operação Lava Jato, mas acabou por gerar falsas esperanças na população, que acreditou nas promessas de melhora da situação econômica do país, contribuindo

para o divórcio com a opinião pública que viria rapidamente após o início da nova gestão (ABRANCHES, 2018).

Naquela eleição, havia uma ofensiva contra o governo, a qual utilizava das informações do judiciário para manter o PT associado à corrupção e aos crimes descobertos no âmbito da Lava Jato, enquanto que este atacava duramente Marina Silva no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral e também Aécio Neves. Marina, era acusada de se aliar a banqueiros e de que deixaria o pobre sem ter o que comer, enquanto Aécio era tratado como candidato dos banqueiros (SINGER, 2018).

Também marcou aquela disputa que, logo após o término, o candidato derrotado e seu partido passaram a questionar o resultado, sob o argumento de que o Partido dos Trabalhadores havia ganhado de forma ilícita. Logo em 30 de outubro de 2014, por meio de um pedido assinado pelo coordenador jurídico da campanha de Aécio Neves, o PSDB pleiteou uma auditoria para apurar a lisura das eleições, a partir da análise dos sistemas de apuração e contagem dos votos. O argumento era de que o partido queria reestabelecer a credibilidade do processo eleitoral, uma vez que pairaria um sentimento de fraude perante a população e manifestado, sobretudo, nas redes sociais. Mas não havia qualquer indício concreto para fundamentar tal pedido, que contribuiu para manter o estado de crise política que já estava instaurado.

Em dezembro de 2014, o PSDB entrou com outra ação perante o TSE, agora pleiteando a cassação da chapa vencedora, Dilma-Temer, requerendo que fosse declarado Aécio Neves como vencedor, uma vez que haveria a impugnação de mais de 50% dos votos válidos do pleito. O principal argumento agora estava ligado com a denúncia de que a campanha teria sido abastecida por recursos ilícitos, oriundos de desvios da Petrobrás, conforme teria sido delatado pelo ex-diretor da companhia, Paulo Roberto Costa.

Apesar da disputa acirrada, naquele pleito o PT conseguiu eleger uma bancada parlamentar que poderia consistir num robusto escudo de proteção para Dilma: haviam 69 deputados eleitos pelo partido e dois senadores, totalizando 12 senadores do PT ao total. Além disso, seria formada uma base legislativa que parecia ser capaz de aprovar medidas de interesse do governo, tornando possível a continuidade do segundo mandato (ABRANCHES, 2018).

Todavia, a coalizão acabou por ser formada em grande parte por partidos de centro-direita. Dessa forma

“Ela estava, mais do que nunca, nas mãos do PMDB, partido-pivô de sua coalizão. Um desencontro irreparável com esse grupo, e sua governabilidade ficaria seriamente ameaçada. A presidente jamais entendeu a equação que tornava seu governo e seu mandato dependentes do PMDB” (ABRANCHES, 2018, p. 293).

Em comparação com seu primeiro mandato, aumentava o número de partidos que passavam a fazer parte da coalizão de governo, mas, como mostram os dados do banco legislativo do CEBRAP, o percentual de cadeiras no congresso somente iria diminuir com o passar do tempo neste segundo mandato, jamais atingido a mesma proporcionalidade que havia obtido em sua primeira gestão:

Gestão	Partidos na coalizão	% de cadeiras na Câmara dos Deputados
Dilma I 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	61,50%
Dilma I 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP- PRB	61,00%
Dilma I 3	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP- PRB	55,00%
Dilma II 1	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB	58,80%
Dilma II 2	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB	53,30%
Dilma II 3	PT-PMDB-PDT-PCdoB-PR-PP-PSD-PTB	45,20%
Dilma II 4	PT-PCdoB-PDT-PR-PP-PSD-PTB	45,00%
Dilma II 5	PT-PCdoB-PDT-PR-PSD-PTB	35,90%

Fonte: banco de dados legislativos do CEBRAP

Com relação aos ministérios, a presença do PT diminuiu. Aloízio Mercadante (PT) foi mantido como ministro-chefe da Casa Civil, Jaques Wagner (PT) assumiu o ministério da Defesa e Ricardo Berzoini (PT) foi para ministério das comunicações, substituído por Pepe Vargas (PT) nas relações institucionais (JUNIOR, 2019). O PDMB, partido do qual o governo era dependente, ficaria sub-representado nessa primeira configuração dos ministérios no segundo mandato de Dilma, uma vez que as seis pastas destinadas ao partido não tinham espaço para investimentos de relevo. Do partido, a senadora Kátia Abreu foi para o Ministério da

Agricultura, Eduardo Braga para a pasta de Minas e Energia, Helder Barbalho no Ministério da Pesca, Turismo foi atribuído a Vinicius Lages, Aviação Civil com Eliseu Padilha e o Ministério dos Portos coube a Edinho Araújo, havendo pouca interferência do grupo do PMDB da Câmara na escolha dos ministros, o que também aprofundaria o distanciamento com o deputado Eduardo Cunha (JUNIOR, 2019).

O PP ficou com o Ministério da Integração Nacional, sendo substituído no Ministério das Cidades que passou para Gilberto Kassab do PSD. O PR e PDT mantiveram os ministérios dos Transportes e Trabalho, respectivamente e o PROS ficou com o Ministério da Educação, que antes estava com o próprio Partido dos Trabalhadores (JUNIOR, 2019). O PRB substituiu o PCdoB no Ministério dos Esportes, que ficou com a pasta da Ciência e Tecnologia.

O saldo após as eleições era, portanto, de um país em deterioração econômica, com um governo reeleito, mas cuja vitória era contestada pela oposição perdedora e, ainda, acossado por denúncias de corrupção que colocavam em alerta toda a classe política. A Petrobrás não fechou o balanço daquele ano por conta dos desvios que eram descobertos, ao reconhecer a existência de corrupção nas suas contas; a Operação Lava Jato avançava contra grandes empresários e políticos. Apesar disso, o governo tinha conseguido formar uma coalizão que pudesse assegurar a governabilidade, apesar do extenso número de partidos e da falta de uma coerência ideológica entre eles.

4.4 O julgamento perante o Tribunal de Contas da União

Além da impugnação na chapa perante o TSE, cujo julgamento certamente dependeria de uma conjuntura política favorável para acontecer – e de fato somente ocorreu após o *impeachment* consumado, no ano de 2017, já durante o governo Temer - outra instituição contribuiu para a instabilidade do início do segundo mandato de Dilma: o Tribunal de Contas da União. Este julgaria as contas da primeira gestão e, ao rejeitá-las, poderia complicar a continuidade do governo, caso ficasse demonstrada a violação à Lei de Responsabilidade Fiscal. O Ministro Augusto Nardes foi o relator do parecer sobre as contas de 2014 e ao Ministro José Múcio Monteiro coube a relatoria da representação específica acerca das pedaladas fiscais.

O tema das pedaladas fiscais veio à tona para a opinião pública em agosto de 2014, quando se tornou público o conflito que havia entre o Tesouro Nacional e a Caixa Econômica Federal, noticiando a câmara de arbitragem que estava em curso para a solução do impasse entre os órgãos. O caso só não chamou maior atenção, por ter emergido no mesmo momento em que o avião de Eduardo Campos caiu (VILLAVÉRDE, 2016). Mas, a partir de então os meios de comunicação passaram a se interessar pelo tema do atraso dos repasses públicos e iriam noticiar como isto acontecia, não só no âmbito da Caixa Econômica Federal, mas de diversos outros órgãos e agências governamentais, envolvendo Banco do Brasil, BNDES e até mesmo a ANEEL (VILLAVÉRDE, 2016).

O fato começou a chamar atenção do Ministério Público de Contas, que representou ao TCU ainda naquele mês de agosto para que houvesse uma ampla investigação, principalmente no Tesouro Nacional e no Banco Central. Na ocasião, os responsáveis pela área econômica do governo, incluído Arno Augustin, minimizavam os efeitos que a abertura de eventual investigação pudesse ter, sob o fundamento de que as ações eram sempre tomadas com base na legislação vigente, especialmente a de responsabilidade fiscal (VILLAVÉRDE, 2016). O pedido de investigação foi acolhido pelo Ministro José Múcio, tendo esta se iniciado formalmente em 22 de setembro de 2014.

A auditoria terminou em dezembro de 2014, já nos estertores daquele primeiro mandato, quando já eram públicas as mudanças da equipe econômica para a próxima gestão. O relatório dos auditores reconheceu que o Tesouro Nacional atrasaria o repasse de recursos de forma proposital, como também fazia transferências insuficientes (VILLAVÉRDE, 2016). Isso havia levado à Caixa Econômica Federal a usar recursos próprios para custear programas sociais. Além disso, o Banco Central deixava de registrar os saldos negativos da Caixa nas estatísticas da dívida pública, de modo que esta aparecia artificialmente menor (VILLAVÉRDE, 2016). Com a Caixa, os atrasos teriam se iniciado em julho de 2013 e iam até agosto de 2014.

O parecer do Procurador de Contas acerca do relatório da auditoria somente foi disponibilizado em 6 de abril de 2015. Nele, o entendimento era de que o atraso do Tesouro Nacional constituía violação ao art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, porque consistia em uma operação de crédito. Dias depois da conclusão do parecer do Procurador, o processo foi

colocado à julgamento. O Ministro Relator Múcio votou de acordo com a manifestação do procurador, opinando pela condenação do governo e foi seguido pelos demais ministros que participaram do julgamento.

O governo terminou condenado no caso das pedaladas fiscais perante o TCU, mas os principais implicados foram à equipe econômica do governo, sendo expresso que a presidente Dilma Rousseff não era diretamente responsável, o que, naquela altura, serviria para justificar que o *impeachment* não era cabível. Depois das pedaladas, entrava em cena o julgamento das contas do governo do ano de 2014.

O Ministro Nardes, entre os meses de abril a outubro de 2015 proferiu várias declarações públicas no sentido de que as contas governamentais de 2014 seriam rejeitadas. Seu entendimento era de que, a prática de atos ilegais no âmbito do governo extrapolaria os limites dos servidores diretamente envolvidos – o que coube ao caso das pedaladas fiscais analisar - e poderiam implicar em responsabilidade direta da presidente (MAFFEI, 2022). Tal julgamento extrapolou o âmbito do processo e foi objeto de disputa midiática: de um lado, o próprio ministro dava entrevistas contrárias ao governo, e era apoiado publicamente por parlamentares de oposição, de outro, o governo se manifestava em razão de compreender que o ministro agia de forma parcial. Parlamentares, como Aécio Neves, visitavam o Ministro Nardes, e o governo buscava, em audiências públicas perante o Congresso, minimizar os efeitos dos atos questionados (VILLAVERDE, 2016).

Em 1º de outubro de 2015 o voto do procurador-geral de contas foi disponibilizado no processo, com a recomendação de que as contas do governo fossem reprovadas. Um dos principais fundamentos dizia respeito as pedaladas fiscais, que representaria violação a Lei de Responsabilidade Fiscal (VILLAVERDE, 2016; MAFFEI, 2022). Na mesma noite, o parecer prévio do Ministro Nardes indicava que as contas seriam rejeitadas. Em resposta, no dia 05 de outubro de 2015 foi impetrado mandado de segurança pela AGU perante o STF, visando impedir o julgamento, sob o argumento de que o Ministro era imparcial, devido todas as suas declarações anteriores. O governo decidiu divulgar em coletiva de imprensa o ingresso da ação no Supremo, o que serviu para intensificar o conflito com o TCU e inflamar o clima de conflito entre os

poderes. A oposição, encabeçada por Aécio Neves dava declarações de que o governo atacava o Tribunal de Contas (VILLAVÉRDE, 2016).

A ação do governo no âmbito do TCU foi rejeitada e, com isso, o caminho para o julgamento das contas do governo estava aberto. (MAFFEI, 2022) Naquele ano de 2015, o TCU já era local de manifestações contrárias ao governo e, tão logo a decisão do relator no Supremo, Luiz Fux, foi proferida, em 07 de outubro, manifestantes foram ao tribunal para acompanhar a sessão de julgamento. Parlamentares da oposição também se fizeram presentes. No julgamento, os ministros votaram pela reprovação das contas do governo, a primeira vez que isso acontecia em setenta e sete anos (VILLAVÉRDE, 2016). Além disso, o relatório de Nardes indicava que as pedaladas fiscais tinham prosseguido no ano de 2015, ou seja, na gestão em curso: tal fundamento, serviria para fugir da discussão acerca da possibilidade de impedimento do presidente por fato anterior ao mandato em curso (VILLAVÉRDE, 2016).

O Acórdão, ainda, compreendeu que as projeções fiscais do governo eram sabidamente irreais por este, que, ainda assim, emitia decretos com base nelas, violando a Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, ao buscar a modificação das projeções fiscais no final do exercício financeiro de 2014, o governo teria agido de má-fé, não tendo dado outra opção ao Congresso que não a aprovação da matéria. Surge, assim, a discussão acerca da emissão dos decretos de crédito suplementares em desacordo com a meta fiscal (MAFFEI, 2022).

Se a impugnação da chapa eleitoral no âmbito do TSE não causou problemas diretamente para o governo, e parecia apenas uma ameaça distante, a questão dos julgamentos perante o TCU, tanto o caso específico das pedaladas fiscais, quanto a reprovação das contas do governo de 2014, causaram grande estrago para a gestão. Serviram para manter o governo acossado ao longo daquele ano de 2015, mantendo perante a opinião pública a sensação de má-gestão. As alegações dos opositores ao governo de que a gestão era ruim, ganhavam legitimidade com as manifestações reiteradas dos Ministros da Corte de Contas, especialmente do Ministro Nardes, as quais se protelaram no tempo.

4.5 O Ministro Joaquim Levy

O início da gestão de 2015 marcou a troca do comando do Ministério da Economia, de Guido Mantega para Joaquim Levy, ex-secretário do Tesouro no primeiro mandato de Lula, anunciado apenas em 21 de novembro de 2014, depois do final das eleições. Levy era um nome que agradava ao mercado financeiro, mas desagradava boa parte da esquerda e do Partido dos Trabalhadores: o anúncio contradizia as promessas eleitorais, ao sinalizar uma mudança drástica na política econômica (MAFFEI, 2022; BARROS, 2022). O objetivo da vinda do Ministro era claro: “afastar o espectro do rebaixamento, a perda do grau de investimento para o risco soberano brasileiro obtido em maio de 2008, época de plena bonança.” (DE BOLLE, 2016, p. 223). O PT havia criticado Marina Silva durante a campanha sob o argumento de que esta entregaria a economia para os banqueiros, em detrimento do povo: era exatamente o que o partido faria agora. Um executivo ligado ao sistema financeiro, que pretendia um duro ajuste recessivo, contribuiu para a popularidade de Dilma despencar entre dezembro de 2014 e junho de 2015, período em que caiu de 42% a 13%, diminuindo em 29% (SINGER, 2018).

Por parte dos partidários do governo, o nome representava alguém que pudesse colocar em xeque as políticas sociais mantidas até então, além de terem guardado esperança de que haveria uma virada à esquerda no segundo mandato; pela oposição, a indicação dava sinais de que o governo havia escondido a situação real fiscal do país para poder vencer as eleições (VILLAVERDE, 2016; BARROS, 2022). Dilma havia convivido com uma frente oposição do mercado financeiro como demonstrado, sobretudo em razão da sistemática redução da taxa básica de juros, e o novo Ministro viria com a missão de aplacar os ânimos do empresariado e do mercado lidado ao capital rentista. Sua principal bandeira seria a de promover o ajuste fiscal, que entendia que deveria acontecer no início de 2015, sobretudo com vistas à manutenção do grau de investimentos dado pelas agências internacionais para o país. A nova gestão se iniciaria com sinais trocados no âmbito econômico, com a base de apoio popular enfraquecida.

Levy pretendia executar um ajuste fiscal duro e rápido, mas não conseguiu ser bem sucedido em sua empreitada. A aprovação de matérias era dificultada no Congresso Nacional, tanto na Câmara dos Deputados, com Eduardo Cunha promovendo as pautas-bomba, quanto no

Senado Federal. Por exemplo, o presidente da casa, Renan Calheiros, chegou a devolver uma Medida Provisória de interesse do governo, que desoneraria a folha de pagamentos (BARROS, 2022), ou outra medida provisória, a MP 694, que reduziria incentivos fiscais, sequer chegou a ser votada e caducou. Por outro lado, aumentos para o Poder Judiciário e o fim do fator previdenciário foram aprovados naquele ano.

Sua gestão foi marcada por diversos episódios de falhas de comunicação e de desencontros nos anúncios, o que ajudou a fomentar a imagem de descontrole do governo na área econômica. Levy sofria com muita oposição interna e trabalhou por meses sob a pressão de que deixaria o governo, com boatos a esse respeito frequentes, impactando os mercados e as decisões do governo. O envio de uma proposta deficitária de orçamento para o ano de 2016, a contragosto do que pretendia Levy, sintetiza bem o fato de o Ministro ter entrado para a nova gestão como um ator para pacificar a situação econômica e política do país, mas acabou cada vez mais desacreditado.

Em setembro de 2015 a nota de crédito do Brasil foi rebaixada pela agência Standart e Poor's, que retirou o selo de “bom pagador” do país, já com o risco de que outras agências fizessem o mesmo: se duas agências colocassem o país num nível mais baixo, haveria grande fuga de investimentos estrangeiros do país (ALMEIDA, 2016). O temor se concretizou e meses depois outra agência, a Fitch também rebaixou o grau de investimento do país, dias antes da saída do Ministro. Em 18 de dezembro de 2015, após outra rodada de boatos e notas da imprensa descontraçadas, Levy anunciou sua saída do governo. Foi substituído por Nelson Barbosa, que ocupava o Ministério do Planejamento, com quem antagonizou em diversos episódios nos meses em que comandou a Fazenda.

A passagem do Ministro Levy não serviu para aplacar os ânimos dos críticos do governo e fomentou o distanciamento de Dilma com sua base eleitoral. Além disso, os resultados econômicos no final de 2015 eram muito ruins, como Mônica De Bolle resume:

O ano de 2015 terminaria em tragédia. A economia encolheria impressionantes 3,8%, a inflação alcançaria 11%, o desemprego começaria a subir de forma assustadora – no início de 2016 seriam 11 milhões de desempregados. A tão alardeada inclusão social começaria a sumir; a classe média, vulnerável, a encolher; a Classe C tornava-se D ou E. A política, cada vez mais enrolada no escárnio relevado pela Lava Jato, acabaria por dominar todo o cenário econômico e a selar os destinos de Joaquim Levy e Dilma. (DE BOLLE, 2016, p. 233).

4.6 PMDB, Eduardo Cunha e Michel Temer

Após a conquista da reeleição em 2014, o governo Dilma ensaiou a tentativa de lançar uma candidatura do partido do governo para a presidência da Câmara dos Deputados. O nome seria o de Arlindo Chinaglia, do PT de São Paulo. Esse ato marcou definitivamente a relação com aquele que viria a ser o presidente da casa para aquela legislatura e que terminaria por dar abertura ao processo de impedimento contra Dilma Rousseff.

Eduardo Cunha era um deputado de pouco destaque na Câmara, antes de chegar à presidência da casa. Em 2006, entrou para o PMDB e fez parte do grupo de deputados que se articularam contra os membros do partido no Senado, que, encabeçados por Renan Calheiros, se aproximavam do PSDB. O PMDB da Câmara, tendo Michel Temer como figura de destaque, mirava as eleições de 2010 – cuja aliança de fato aconteceu (LIMONGI, 2023). Já naquele período, deu mostras de que jogava o jogo político de forma peculiar, como em 2007, ao atrasar a votação da emenda constitucional da renovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, da qual era relator, visando à nomeação de Luís Paulo Conde para a presidência de Furnas (LIMONGI, 2023).

É nesse mesmo período que o PMDB assume a diretoria internacional da Petrobrás e indica Jorge Zelada para o cargo. Zelada, substituiu Nestor Cerveró, que passou para a diretoria financeira e de serviços da BR distribuidora, uma subsidiária da Petrobrás. Ambos são nomes centrais nas denúncias de corrupção descobertas no âmbito da Operação Lava Jato e que ganhariam destaque no jornalismo político anos mais tarde, apesar de aparecerem para a opinião pública como ligados ao Partido dos Trabalhadores e à gestão do presidente Lula.

Cunha logo passou a ser visto como articulador político que sempre agia de forma dura e em prol de seus interesses. Dificilmente cedia a pressões e atuava para sempre valer prevalecer a sua posição (LIMONGI, 2023). Assim é que, quando o acordo com o PT foi formado para a disputa da Presidência da República em 2010, o deputado já era uma das grandes lideranças do partido, tendo papel de proeminência neste acordo, tendo inclusive atuado para assegurar o cumprimento de acordos nas bases estaduais.

Com a vitória eleitoral do PT em 2010, Cunha esperou ser retribuído pelos seus serviços prestados, cobrando a nomeação de cargos nos segundos e terceiros escalões do governo, o que não aconteceu no tempo pretendido (LIMONGI, 2023). Por outro lado, Dilma dava mostras de independência e de não ceder a pressões, como no episódio em que, substituiu Antonio Palocci por Gleisi Hoffmann na chefia da Casa Civil, a despeito da intenção do PMDB de ver o petista Candido Vacarezza na pasta (LIMONGI, 2023). O que é evidente, é que a relação conflituosa com Eduardo Cunha dista desde o início da gestão de Dilma e antes, portanto, que este fosse presidente da Câmara dos Deputados. Olhando em retrospecto, é possível perceber que a relação dificilmente tomaria um rumo mais harmônico.

Tanto o é, que parte do PMDB entendia não haver razões para a continuidade do acordo com o PT para as eleições de 2014, estando Eduardo Cunha dentre aqueles que preferiam migrar seu apoio para a candidatura de oposição, de Aécio Neves. Michel Temer agiu para manter a aliança, retomando o exercício da presidência do partido. Nesse momento, o PMDB estava dividido entre Temer e Cunha, que confrontou a aliança do partido e apoiou Aécio Neves de forma declarada (LIMONGI, 2023).

Assim, passadas as eleições de 2014, Cunha enfrentou o governo pela presidência da Câmara dos Deputados, tendo derrotado com larga vantagem a candidatura do governo, do deputado Arlindo Chinaglia, de São Paulo (foram 267 votos contra 136). A insistência do PT em manter uma candidatura própria, contra o franco favoritismo de Cunha à ocasião, é mais um sinal dos ruídos daquela relação conflituosa desde o início. De um lado, havia o temor de que Cunha usasse de seu estilo para prejudicar o governo, por outro, este também não confiava na relação com o PT, sendo certo que não contaria com o apoio direto da presidente. Pouco tempo após sua vitória, seus problemas com a Operação Lava Jato começaram a aparecer.

Para a oposição que atuava em um cenário no qual o PT já aparecia desgastado pelas denúncias da Operação Lava Jato, com os órgãos de imprensa associando o partido aos esquemas de corrupção, a despeito do espraiamento desta por diversos partidos – incluídos os da oposição – apoiar a candidatura de Cunha para a presidência da Câmara, contra o candidato do governo, não era tarefa difícil em razão do sentimento antipetista generalizado na sociedade: Cunha aparecia como a oposição que impediria o projeto político do PT de se efetivar. Além disso,

apesar de sua habilidade política e trajetória, não era um nome de grande conhecimento da opinião pública.

Seus problemas com o envolvimento nos escândalos de corrupção não tardaram a aparecer. Dentre os membros da classe política implicados na Operação Lava Jato, Eduardo Cunha era um destes e, ao longo de 2015 sua situação jurídica foi se deteriorando.

Num primeiro momento, ainda no início de 2015, depôs espontaneamente perante a CPI da Petrobrás, buscando demonstrar que não possuía recursos na Suíça e que nem as acusações feitas pelo doleiro Alberto Youssef, em delação no âmbito da Operação Lava Jato, eram verdadeiras. Todavia, em outubro do mesmo ano, o Ministério Público daquele país determinou o bloqueio de mais de 5 milhões de dólares em contas cujo beneficiário seria o próprio parlamentar. Na oportunidade, o PSOL e a REDE representaram contra ele na Comissão de Ética da Câmara dos Deputados, que poderia levar à cassação do deputado. Mas entre um episódio – o depoimento espontâneo e a propositura do procedimento disciplinar – muitos capítulos se desenrolaram na relação entre PT e PMDB.

Como visto, o caso das pedaladas fiscais já estava presente na opinião pública e no julgamento das contas do governo feito pelo TCU. Além disso, as manifestações de massa estavam em franca ação. No dia 15 de março de 2015, os grupos Movimento Brasil Livre, Revoltados Online e o Vem pra Rua organizaram uma grande manifestação contra Dilma Rousseff, já tendo o *impeachment* como pauta: tais manifestações se alastraram pelo país e receberam ampla cobertura midiática. No mês seguinte, o MBL iniciou uma marcha que partiu de São Paulo com destino a Brasília, para entregar um dos pedidos de *impeachment* contra Rousseff para Cunha, protocolado em 27 de maio de 2015. Apesar do sucesso da manifestação, a caminhada até Brasília não teve grande impacto político, servindo mais para Cunha que apareceu recebendo o pedido junto dos manifestantes, como forma de demonstrar que o impedimento estava em seu radar.

Dadas as dificuldades de relacionamento com o presidente da Câmara, já em abril de 2015 a Presidente da República nomeou Michel Temer para a articulação política do governo, visando aplacar o conflito aberto com o PMDB de Cunha. O governo já experimentava uma série de contratempos e, em menos de 100 dias, dava sinais de estar perdido. Temer atuaria ao lado de

Eliseu Padilha, e uma das principais tarefas era a aprovação do ajuste fiscal na forma como proposto por Levy (ALMEIDA, 2016). De início, os ânimos parecem ter se arrefecido e, o próprio Cunha declarava, publicamente, ainda não vislumbrar margem para acatar um pedido de *impeachment* (LIMONGI, 2023).

Era essencial a manutenção do PMDB para sustentar o governo: tanto para assegurar a aprovação de matérias de interesse da gestão, como para dar segurança à continuidade do mandato da presidente, garantindo o seu escudo legislativo. Em prol do governo, o Senado Federal era presidido por Renan Calheiros, que, como visto, não possuía alinhamento com Cunha, o que serviu para que a situação do Executivo não fosse ainda mais caótica, uma vez que não havia uma ação conjunta do Congresso Nacional contra a gestão petista (DANTAS, 2016).

O perigo de dotar Temer de poderes de articulação política, uma vez que tanto este quanto Eliseu Padilha eram políticos experientes era evidente, mas mesmo assim foi a opção escolhida pelo governo. O perigo se confirmou e utilizaram deste espaço conquistado, inclusive em benefício próprio, como também na construção de alianças que mais tarde foram utilizadas para a alcançar o número de votos necessários para que o *impeachment* se concretizasse (ALMEIDA, 2016).

Rapidamente ficou claro que o conflito político do governo com o não foi arrefecido apenas em razão da indicação de Temer para atuar na articulação política. Nomeações começaram a atrasar, assim como o repasse de verbas era obstado pelo Ministério da Fazenda, o que gerou a irresignação de um grupo de parlamentares que procurou Temer, ameaçando a aprovação do que ficou conhecido no período como “pautas-bomba”: medidas que prejudicavam ainda mais as contas já fragilizadas do governo. Foi nesse momento, em agosto de 2015, que Temer fez um pronunciamento dando conta de que naquele momento era preciso alguém que pudesse reunificar o país. Dilma sabia que este pronunciamento seria feito, mas não tinha conhecimento de seu conteúdo (ALMEIDA, 2016), o que deixa claro, mais uma vez, o perigo de ter colocado alguém que não atuava completamente em atenção aos interesses do governo, numa frente que era essencial para a sobrevivência da administração petista, e, pelo contrário, que dava sinais de dar preferência à construção do seu capital político pessoal e de suas pautas próprias.

No final de agosto de 2015, após uma série de acordos de verbas que não foram cumpridos, Temer deixou a articulação política do governo, mesmo contra a vontade de Rousseff e, ao se reunir com empresários em São Paulo, semanas depois, disse que seria difícil que o governo chegasse ao fim com os índices de popularidade em queda (ALMEIDA, 2016).

O mal já estava feito. A posição de Temer lhe rendeu a oportunidade de se apresentar como uma alternativa à gestão – mostrando que o governo era incapaz de cumprir acordos ou de conseguir garantir a governabilidade – e ainda pode construir alianças antes do *impeachment* ser um fato concreto. Foi como se tivesse a oportunidade de montar a estrutura governamental de maneira antecipada ao que viria (BARROS, 2022).

Na busca por construir uma base de apoio, ou um escudo contra as tentativas de derrubar seu governo, Dilma contou com aquele que mais seria beneficiado caso tudo lhe desse errado e que, além de tudo, era um exímio político. Assim, ao contrário de ser visto como um passo na tentativa de salvação da gestão, esse pode ser interpretado como um dos fatores cruciais para a derrocada do governo. A saída de Temer, não se deu somente em razão da dificuldade de manter a articulação num cenário de clara desconfiança da presidência, mas naqueles dias de agosto a Operação Lava Jato também se aproximava dele e seus escândalos poderiam vir à tona. Foi noticiado que o lobista Júlio Camargo, em depoimento a PGR, havia delatado o pagamento de propina para Eduardo Cunha, e que o lobista Fernando Baiano, seria o articulador do PMDB, em favor de Michel Temer e Renan Calheiros.

Esse depoimento perante PGR foi visto por Cunha como uma forma de o governo agir contra ele. Isso porque, Júlio Camargo era consultor da empresa Toyo Setal e já havia firmado um acordo de delação premiada no âmbito da Operação Lava Jato, perante a instância de Curitiba. Na oportunidade, o nome do Presidente da Câmara não havia sido citado e somente veio à tona em Brasília. Posteriormente foi feito um novo depoimento com a mesma versão para o juiz Sérgio Moro, na 13ª Vara Federal de Curitiba, logo divulgado a público, no dia 17 de julho de 2015.

Foi neste mesmo dia que Cunha declarou firmemente que passaria a fazer parte da oposição ao governo. Afirmou que não haveria qualquer comprometimento para a governabilidade, mas que estava politicamente rompido com a gestão do Executivo, asseverando

que havia um complô com a PGR para que ele fosse incriminado no âmbito da Lava Jato (LIMONGI, 2023). Em agosto, Cunha colocou em pauta e trabalhou pela aprovação das contas de todos os presidentes desde Itamar Franco, mês no qual os movimentos de direita se articularam em novas manifestações, que bradavam “Fora Corruptos” e “Fora Dilma”, mas poupavam Cunha (LIMONGI, 2023). O objetivo da ação de Cunha era ter o caminho livre para rejeitar as contas de Dilma Rousseff, pavimentando o caminho do *impeachment*. Além disso, no mesmo período também começou a por em pauta matérias chamadas à época de “pautas-bomba”.

Com a declaração de Eduardo Cunha e a saída de Michel Temer da articulação política, Dilma buscou a sustentação do governo com uma reforma ministerial, a qual também buscava enfrentar o poder de Eduardo Cunha dentro do PMDB: a reforma serviria para dividir o partido dentre aqueles que acompanhariam Cunha e os que seguiriam com o governo (LIMONGI, 2023). Nesse período também foi cogitado que Lula assumisse algum ministério, o que não aconteceu em razão dele não julgar conveniente, mas serviu para reaproximá-lo de Dilma, sobretudo por ter feito a negociação com o grupo de Jorge Piciani do PMDB, que foi beneficiado com a reforma ministerial.

Além de rearticular as forças políticas, essa reforma também poderia servir para sustentar a tese de que Rousseff buscava mais eficiência e racionalidade da gestão: houve a redução de 39 para 31 ministérios, o que representaria uma economia de recursos públicos e também maior estabilidade política, dada a nova composição política (ALMEIDA, 2016). Do lado do Partido dos Trabalhadores, houve uma mudança no Ministério da Casa Civil e Aloízio Mercadante deixou o cargo, que passou para Jaques Wagner; na Secretaria de Governo, Ricardo Berzoini ficou com o lugar de Miguel Rossetto. Após o anúncio, a imprensa passou a noticiar que Dilma estaria enfraquecida e que Lula e o PMDB tomaram seu lugar no governo (ALMEIDA, 2019). A coalizão de governo passou a contar com nove partidos, o que ainda consistia num número elevado, dificultando a manutenção de sua coesão e das articulações políticas.

A reorganização do governo freou as intenções de Cunha contra o governo, que inclusive chegou a manifestar que ainda não enxergava motivos para um *impeachment*. Por sua vez, a oposição ainda pretendia derrubar a gestão de Dilma e contaria com o presidente da Câmara para isso: manter o apoio a ele dependia de que o processo de impedimento andasse. É nesse período

que surgem as denúncias contra ele acerca das contas na Suíça e que os partidos REDE e PSOL ingressam com a representação perante o conselho de ética, em 13 de outubro de 2015. A sobrevivência de Eduardo Cunha passaria, agora, pela postura a ser adotada pelo Partido dos Trabalhadores, que contava com três parlamentares na Comissão de Ética e Disciplina da casa. Nesse período, tanto o presidente da Câmara, quanto o governo Dilma estavam na corda bamba e qualquer passo em falso poderia ser fatal.

Cunha sabia que a sua sobrevivência política estava ameaçada e que poderia ser abandonado tão logo desse andamento ao processo que removeria Dilma Rousseff. Não haveria mais interesse da oposição em mantê-lo num lugar de grandes poderes e proeminência política, sobretudo em razão do avanço da Operação Lava Jato contra a classe política. O PT também se via numa encruzilhada, na medida em que, atuar em favor de Cunha perante o Conselho de Ética poderia cristalizar a imagem de partido corrupto, presente nas manifestações e na opinião pública. Por outro lado, não votar favoravelmente ao parlamentar significaria golpear o principal inimigo, sem ter certeza de qual seria a atitude tomada por este, sobretudo em razão de seu passado de político audacioso e com pouca disposição para lidar com reveses.

Na primeira quinzena de outubro de 2015, era incerto se o *impeachment* já contaria com votos suficientes caso aberto, de modo que Cunha resistia a acatar um dos pedidos protocolados, chegando a afirmar que somente apreciaria os pedidos no ano seguinte (LIMONGI, 2023). Aliás, é nesse período que a versão da denúncia que levou a remoção de Rousseff, subscrita por Hélio Bicudo, Janaína Paschoal e Miguel Reale Jr. foi protocolada. Os julgamentos perante o TCU já haviam terminado, a Operação Lava Jato caminhava livremente e grande parte de setores da população se colocavam contra o governo, mesmo que isso significasse tolerar Eduardo Cunha para que este tomasse uma atitude.

4.7 A prisão de Delcídio do Amaral e a votação contra Cunha

Em 25 de novembro de 2015 a Polícia Federal prendeu Delcídio do Amaral, que era líder do governo no Senado Federal. A prisão, no âmbito da Operação Lava Jato, ocorreu a pedido da PGR para o STF, sob o fundamento de que o senador buscava atrapalhar as investigações da

força tarefa e estaria obstando formalização de uma delação premiada. Delcídio foi gravado pelo filho de Nestor Cerveró, ainda preso àquela altura, numa conversa na qual debatia o que deveria ser feito após a saída dele da prisão: discutiu-se a possibilidade de fuga para a Europa e busca de asilo político na Espanha. Além disso, teria oferecido dinheiro para que Cerveró não firmasse um acordo com os membros do Ministério Público.

Conforme prevê a Constituição da República, a prisão de um parlamentar somente pode se dar em flagrante delito por crime inafiançável. Por essa razão é que a questão foi levada ao plenário do Senado Federal e, por 59 votos, contra 13 contrários, em votação aberta, foi referendada a prisão temporária. O presidente do Senado, Renan Calheiros, pretendia que a votação se desse de modo fechado, o que poderia trazer impacto significativo no resultado, já que os senadores não ficariam sujeitos ao escrutínio da opinião pública pelo voto dado. O plenário da casa, por sua vez, optou pela votação aberta. Delcídio foi o primeiro senador preso desde a redemocratização no exercício do mandato, e a fragilidade do governo ficou ainda mais evidente com os avanços da Operação Lava Jato e a derrota do partido no Senado Federal.

No mesmo dia em que Delcídio foi preso, a Polícia Federal também prendeu o banqueiro André Esteves do BTG Pactual. Na operação, foram encontrados recibos de pagamento e inúmeros documentos que mostravam uma relação bastante próxima com Eduardo Cunha. Esteves teria pago pela mudança do conteúdo de diversas medidas provisórias para favorecer o seu banco. Esteves ainda seria o financiador do acordo que Delcídio estaria firmando com a família de Cerveró para assegurar o seu silêncio, razão pela qual foi preso na mesma operação que o senador.

A prisão de Delcídio representou mais um ponto de enfraquecimento, tanto do PT, quanto de Eduardo Cunha: o Partido dos Trabalhadores agora tinha um senador, líder do governo, atrás das grades para fomentar a identificação de parte da opinião pública do partido com a corrupção. Para o deputado, era questão de tempo até ser abandonado pelos seus pares. A votação da representação na Comissão de Ética e Disciplina selaria o rumo da política nacional a partir de então.

Cunha teria tentado negociar com o PT, afirmando que se o partido votasse contra ele na Comissão de Ética, daria seguimento ao pedido de *impeachment* (BARROS, 2022). O problema

é que, para o partido, era praticamente impossível confiar na palavra de Eduardo Cunha, pois nada asseguraria que o acordo seria cumprido, especialmente em razão da contrariedade da classe política com o governo Dilma, que não agia contra a Operação Lava Jato e o clima perante o público de insatisfação contra o governo. Votar a favor de Cunha era dar uma demonstração pública de conivência com a corrupção, objeto das manifestações contra o governo. O presidente do PT à época, no dia da votação da admissibilidade do processo contra Cunha, escreveu no Twitter que o partido deveria encaminhar a votação favorável à admissão do processo. Parte dos parlamentares do PT não concordavam com a votação pela admissão e preferiam o acordo com Cunha, outros por sua vez, preferiam salvar a imagem do partido (BARROS, 2022). Rousseff, ainda que deixasse as conversas sobre um possível acordo acontecerem, não acreditava em sua eficácia (ALMEIDA, 2016).

Naquele dia 02 de dezembro de 2015, o PT anunciou que seus três parlamentares no Conselho de Ética votariam contra Eduardo Cunha. No mesmo dia, com o apoio de Renan Calheiros, o Senado Federal aprovou a nova meta fiscal de interesse do governo. Após as duas derrotas consecutivas, no final do dia Cunha acolheu o pedido de *impeachment* contra Dilma Rousseff. Dali para frente o governo teria pouca chance de sobrevivência, mas muitos fatos definidores do destino da gestão de Dilma ainda iriam acontecer entre o final de 2015, até a votação pela abertura do processo no plenário da Câmara, em abril de 2016.

4.8 A organização de forças em torno do impeachment

Após o acolhimento do pedido de *impeachment*, o governo precisaria lidar com a manutenção de sua base de apoio, caso quisesse ter votos suficientes para vencer a votação pela admissibilidade do processo de impedimento. O primeiro golpe veio dias depois, quando Michel Temer, em 07 de dezembro, tornou pública a carta enviada para Dilma, na qual assentava seu rompimento com ela em razão de sua insatisfação com a gestão, tanto em relação ao tratamento dispensado ao seu partido quanto a ele especificamente, dando destaque para o fato de ser tido como um “vice decorativo”. Naquela altura, o PDMB ainda não tinha fechado questão em relação a deixar a base governista, mas no mesmo dia, Eliseu Padilha, muito ligado a Temer, também apresentou sua demissão do cargo de Ministro da Aviação.

Já no dia seguinte, houve a votação para a composição da comissão que produziria o relatório de admissibilidade do pedido de *Impeachment*. Eduardo Cunha continuou trabalhando contra o governo e conduziu a votação de maneira a prejudicar este. Aliás, antes mesmo de receber a denúncia, já havia dado sinais de que agiria dessa forma: ainda em setembro de 2015 respondeu a questão de ordem formulada pelo Líder do DEM na Câmara, Mendonça Filho, acerca do rito a ser seguido para apreciação do processo de impedimento. Cunha respondeu a questão com um rito que ficou conhecido como “Rito Cunha”, o qual diferia sobremaneira daquele usado para o caso de Fernando Collor. Ações no STF foram impetradas contra esta atitude e o próprio Eduardo Cunha voltaria atrás quando percebeu que o processo poderia ser obstado por isso.

Outro fator que demonstra a atuação voluntariosa de Eduardo Cunha em prol do *impeachment* é que, no ato de recebimento da denúncia, o fez somente com relação aos fatos havidos no segundo mandato da presidente, deixando de acolher parte da denúncia que se referiam àqueles praticados antes de 2015. A ideia era circunscrever a acusação contra Dilma, de modo que os decretos suplementares assinados por Michel Temer não pudessem ser usados como argumento da remoção da presidente. Esse tipo de decisão é questionável, uma vez que em nenhum texto legal há disposição expressa de que o presidente da Câmara tem poder para acolher somente parte da denúncia apresentada. Por outro lado, a Constituição reconhece, no art. 86, §4º, que o crime de responsabilidade deve ser cometido no exercício do mandato e, uma vez que não foi atualizado após a introdução da reeleição, há larga margem de interpretação quanto à abrangência da denúncia.

Por último, também em dezembro de 2015, Cunha buscou manejar a formação da Comissão Especial de modo que membros da oposição pudessem prevalecer em sua composição. Para isso, ao contrário de a composição ser eleita de acordo com as lideranças partidárias, determinou que os parlamentares fossem escolhidos de forma avulsa e por meio de votação secreta. Todavia, em razão da ADF n.º 378, ajuizada pelo PCdoB, o STF determinou a suspensão do andamento do *impeachment*, até que o rito fosse definido pela corte. Somente no ano seguinte o acórdão acerca do rito a ser seguido foi publicado e, durante o recesso parlamentar de final do ano, o PT ainda tentou reorganizar suas forças e assegurar a continuidade da gestão.

Em dezembro ainda houve uma nova aproximação com o PMDB carioca, comandado por Jorge Picciani, que voltou para a liderança do partido na Câmara e se colocava de forma contrária à remoção de Rousseff. Além disso, as manifestações públicas pelo *impeachment* naquele mês tiveram adesão abaixo do esperado, o que talvez decorra do fato de, já estar claro, que o impedimento não teria o poder de representar grande mudança popular, dado o perfil de seus principais defensores, implicados nos escândalos de corrupção, como Eduardo Cunha.

4.9 2016: condução coercitiva de Lula e a nomeação impedida

Após a virada do ano, o próprio vice-presidente que semanas antes havia rompido com a presidente, se manifestou que o *impeachment* teria sido uma aventura e que pretendia reestabelecer as relações com Dilma (LIMONGI, 2023). O PSDB também moderou o tom e passou a se contrapor à política de derretimento do governo. E, para sua imagem, era ruim parecer estar alinhado aos interesses de Eduardo Cunha, cada vez mais isolado (LIMONGI, 2023). Por essa razão, o partido passou a buscar uma “agenda positiva”, como por exemplo, ao apoiar o projeto que acabava com a participação obrigatória da Petrobrás na exploração do pré-sal. O partido passaria a mirar na candidatura de Aécio Neves para a disputa de 2018. A pretensa calma e a possibilidade de o *impeachment* ser rejeitado duraram pouco e, logo no mês de março, o cenário político se modificou, especialmente pelo avanço da Operação Lava Jato.

No mês de fevereiro a Polícia Federal realizou a Operação Acarajé, a qual prendeu o marqueteiro João Santana e sua esposa Mônica Moura. A operação chegava especialmente perto de Dilma, uma vez que aquele teria coordenado a comunicação de sua campanha. Era a primeira vez que fatos da gestão em curso, e ligados à campanha de 2014, eram objeto das investigações no âmbito da Lava Jato. O episódio marcou o final do breve fôlego que o governo havia ganhado e revela mais uma das mudanças de rumo da crise política. Aécio voltou a atacar Dilma e a defender o *impeachment*, ou a cassação da chapa Dilma-Temer pelo TSE. Por sua vez, o governo deixou de dar continuidade aos estudos para propor a reforma da previdência ou fazer o ajuste fiscal (LIMONGI, 2023).

Dias depois, em 04 de março de 2016, Sérgio Moro determinou a condução coercitiva de Lula, cujo depoimento foi colhido no Aeroporto de Congonhas, em São Paulo. A operação foi transmitida ao vivo e manifestantes, contrários e a favor do governo, tomaram as ruas naquele dia. Sérgio Moro mostrava que estava chegando perto de Lula, a quem os antipetistas queriam ver preso. Do lado dos favoráveis ao governo, havia a revolta contra a politização da Operação e a tese de que a Lava Jato tinha como alvo apenas o Partido dos Trabalhadores e não a corrupção como um todo, praticada de modo sistemático e com o envolvimento de diversos partidos e figuras políticas proeminentes. A decisão de Sérgio Moro foi duramente questionada, uma vez que, além de Lula ser Ex-presidente da República, não havia se furtado a qualquer intimação anterior, de modo que as justificativas jurídicas para determinar uma condução coercitiva seriam fracas. Após o depoimento, Lula seguiu para o diretório do Partido dos Trabalhadores na capital de São Paulo, onde discursou para a militância petista.

A condução coercitiva de Lula decorria da 22ª fase da Operação Lava Jato, deflagrada em janeiro e batizada de Triplo X. A investigação estava centrada nas relações da empreiteira OAS com a cooperativa Bancoop. O nome de Lula não era citado diretamente, mas a força tarefa da Operação Lava Jato de Curitiba informava que pessoas ligadas ao Partido dos Trabalhadores poderiam ter sido beneficiadas com apartamentos, decorrentes de propina pelo beneficiamento em contratos públicos (LIMONGI, 2023). Houve nesse período uma disputada protagonismo entre Operação de Curitiba e seu braço em São Paulo. O promotor Cassio Roberto Conserino já havia anunciado, em entrevista para a Revista Veja, que apresentaria uma denúncia contra o ex-presidente. Além disso, sob custódia da Operação estavam Leo Pinheiro e João Vaccari Neto: o primeiro, presidente da OAS e o segundo era gestor da Bancoop quando de sua falência e tesoureiro do PT. A OAS foi quem arrematou as torres da cooperativa falida.

Por sua vez, Curitiba queria relacionar o caso com a Petrobrás, para atrair a sua competência sobre o processo e, para tanto, usou de suas técnicas costumeiras contra Lula, realizando a condução coercitiva com amplo efeito midiático: a ideia defender a tese de que um dos apartamentos da extinta Bancoop teria sido reservado e reformado pela OAS em favor de Lula, em razão do benefício em contratos com a petroleira. O Ministério Público de São Paulo, em 10 de março, chegou a pedir a prisão preventiva de Lula, o que foi negado pela justiça, com amplo rechaço nos meios de comunicação, em razão da falta de elementos para fundamentar a

ação da promotoria paulista (LIMONGI, 2023). Novas manifestações populares vieram às ruas, as maiores até então, pleiteando a remoção de Dilma do governo e a prisão de Lula.

Os dois eventos foram grandes golpes para o governo Dilma Rousseff, que pretendia se reorganizar para fazer frente ao *impeachment* no início do ano de 2016. A partir dali, o governo não conseguiria mais se reorientar e os próximos fatos mostraram que o *impeachment* seria inevitável. Menos de 10 dias após a condução coercitiva de Lula, Dilma o nomeou à ministro chefe da Casa Civil. O objetivo era de que, em razão de seu capital e expertise política, pudesse melhorar a relação do Executivo com o Congresso, de modo a recompor a coalizão de governo.

No mesmo dia em que divulgado que Lula assumiria o ministério, o Juiz Sérgio Moro tornou pública todas as interceptações telefônicas contra Lula feitas no âmbito da Operação Lava Jato, dentre estas estava aquela na qual Rousseff conversava com ele a respeito da nomeação. Dilma informa que enviaria o termo de posse como ministro para Lula, antes da cerimônia oficial, o que foi interpretado por muitos como uma forma de assegurar o foro privilegiado, sob o entendimento de que este estaria na iminência da expedição de um mandado de prisão contra si. A gravação, foi captada após o término do período de autorização do próprio juiz e que atingia a autoridade máxima do Poder Executivo, de modo que não poderia ser utilizada por este de qualquer maneira. Tal fato, demonstrou o comportamento político da Lava Jato de forma transparente: para além dos autos judiciais, era preciso influenciar a opinião pública. A divulgação da gravação foi bastante eficaz nesse sentido e, por outro lado, não houve praticamente nenhuma reprimenda a Sérgio Moro, que apenas foi admoestado pelo STF.

Aliás, antes mesmo desse episódio, grandes nomes da advocacia brasileira haviam se reunido na assinatura de um manifesto que foi publicado em diversos jornais em janeiro de 2016. A carta criticava os métodos utilizados na Operação e, especialmente, o que chamavam de ativismo judicial do juiz Sérgio Moro. Os juristas se manifestavam contra o desmonte do Estado Democrático de direito e o desrespeito dos princípios da presunção de inocência, da imparcialidade e do juiz natural, como também o uso indevido e sistemático da prisão provisória e o vazamento seletivo de documentos.

Antes de aceitar o cargo do Ministro, Lula havia dado diversos sinais de que recusaria, talvez pelos custos políticos de se associar a um governo em franca decadência, ou em função de

não querer dar sinais de que buscava apenas se esquivar da Operação Lava Jato. Não obstante, tão logo aceitou, os meios de comunicação passaram a tratar, com ênfase, da questão atrelada ao foto privilegiado. O próprio Ministro Gilmar Mendes se manifestou de forma contrária à indicação, antes mesmo de apreciar qualquer pedido judicial, embora viesse de fato a suspender a nomeação.

Ao suspender liminarmente a posse de Lula, o STF contribuiu para selar o destino do governo: a presidente não tinha mais força, sequer, para indicar um ministro. Ficou evidente que seria impossível recuperar a coalizão de governo e reestabelecer a gestão. Além disso, as manifestações contrárias a Lula e pedindo a saída de Rousseff se intensificavam. A partir de então, começam as baixas na coalizão de governo, abrindo caminho para que o *impeachment* se concretizasse.

A primeira baixa relevante foi a do PRB que anunciou que deixaria a base do governo e entregou o comando do Ministério dos Esportes, já em 17 de março. O PMDB, que em convenção nacional realizada no dia 12 de março, havia dado prazo de 30 dias para decidir a permanência no governo, deixou oficialmente à coalizão no dia 29 daquele mês. O PP, a quem foi oferecido o comando de dois ministérios, Saúde e Integração Regional, e também o controle da Caixa Econômica Federal, mantinha sua posição atrelada a do PMDB; o desembarque oficial somente aconteceu em abril (LIMONGI, 2023; BARROS, 2022).

Nessa mesma semana, o STF terminou o julgamento da ação acerca do rito do *impeachment*, o que se aproximou daquele adotado no caso de Fernando Collor, e a Comissão Especial do *Impeachment* foi formada e iniciou seus trabalhos. A presidência coube ao deputado Rogério Rosso do PSD e a relatoria ao deputado Jovair Antunes, do PTB. O parecer de Antunes, ao contrário da conduta de Eduardo Cunha, dava conta de que a denúncia de impedimento deveria ser recebida em sua integralidade e, além disso, compreendia que fatos do primeiro mandato também poderia fazer parte da apreciação dos parlamentares (MAFEI, 2021). O Relatório foi aprovado por 38 votos a favor e 27 contrários, no dia 11 de abril, data na qual o PP oficialmente deixou o governo.

4.10 O impeachment de Dilma Rousseff

A sessão de votação da admissibilidade da denúncia no plenário da Câmara dos Deputados aconteceu no dia 17 de abril de 2016, um domingo, e teve início às 14hs. Recebeu ampla cobertura midiática. Na frente do Congresso Nacional, a Esplanada dos Ministérios foi dividida por uma cerca de metal: de um lado, ficaram os partidários da remoção de Dilma, vestindo verde e amarelo em sua maioria e, do outro, os manifestantes pró-governo. Dada à ampla cobertura jornalística, cada parlamentar aproveitou o momento de voto para fazer alguma declaração às suas bases: famílias, maçonaria e polícias foram citadas por alguns dos votantes. A votação se estendeu por mais de 9 horas e o voto que garantiu a admissibilidade do processo foi pronunciado pelo deputado Bruno Araújo do PSDB de Pernambuco. O voto foi seguido de amplas comemorações pelos partidários do *impeachment*, que inclusive entoaram o cântico “sou brasileiro, com muito orgulho, com muito amor” na sequência do voto.

Após a autorização da abertura do processo, a derrocada de Eduardo Cunha teve início: no dia 05 de maio, o STF determinou o afastamento de seu mandato de Deputado Federal. Posteriormente, em 07 de julho este renunciou à presidência da casa e em 12 de setembro foi definitivamente cassado. Seu temor de que seria abandonado, tão logo desse cabo do processo de impedimento da presidente, não era injustificado e foi o que aconteceu. Além disso, a votação de sua cassação superou os votos favoráveis a admissibilidade do processo de *impeachment*.

Dias após a votação no plenário da Câmara, em 25 de abril, foi eleita a Comissão Especial do impeachment no Senado. No dia seguinte, os membros escolheram Raimundo Lira do PMDB-PB para a presidência e Antonio Anastasia, do PSDB, para a relatoria: os partidos chave para a derrocada de Dilma ocupariam, portanto, os principais cargos da comissão. Apesar das tentativas e protestos do governo, o cenário era o pior possível. Em 4 de maio, o relatório de Anastasia foi votado. Este se concentrava na abertura de crédito suplementar e na contratação de operação de crédito com os bancos públicos (as pedaladas fiscais), deixando de lado toda a matéria que envolvia o tema da corrupção na Petrobrás, que fazia parte da denúncia de impedimento apreciada (MAFEI, 2021).

O relatório caminhou no sentido de compreender a existência de uma continuidade entre a gestão fiscal do primeiro mandato e do segundo, embora o grande volume das pedaladas tenha acontecido no ano de 2014. Com isso, embora se fundamentasse nos atos havidos no primeiro mandato, especialmente na rejeição das contas de 2014 pelo TCU e no Acórdão que julgou o caso das Pedaladas Fiscais, o relatório não lhes usava como a substância fundamental para o reconhecimento da violação a Lei de Responsabilidade Fiscal, e, portanto, do crime de responsabilidade passível de impedimento. É possível afirmar, portanto, que o impedimento se fundamentava na política fiscal adotada como um todo, que havia sido modificada consideravelmente na segunda gestão, com a mudança dos principais nomes responsáveis pela política econômica do país. O relatório foi votado em 06 de maio, tendo somente 05 votos contrários dos 21 membros da comissão (MAFEI, 2021).

Em 12 de maio o relatório foi aprovado no plenário do Senado, momento no qual houve a leitura do mandado de intimação para a apresentação da defesa e afastamento do cargo por até 180 dias. Na manhã daquele dia, Rousseff recebeu a intimação em seu gabinete que, diferente de Collor, que assinou o documento publicamente, ela o fez em reservado, apenas na presença de ministros. O ato que durou pouco mais de 5 minutos (ALMEIDA, 2016). Após a assinatura, se dirigiu ao Salão Leste do Palácio do Planalto, onde fez um pronunciamento público direcionado à imprensa, no qual defendeu sua inocência e a não prática de qualquer ato de corrupção. Ressaltou as mudanças sociais das gestões petistas e atrelou o impedimento à tentativa de reversão desse quadro, chamando o *impeachment* de fraudulento e de “verdadeiro golpe”, ao rememorar a trajetória de seu segundo mandato até ali.

Em seu discurso, ainda chamou seus atos de legais e defendeu que os presidentes anteriores também haviam praticado os mesmos atos, tanto a assinatura dos decretos suplementares e do atraso dos pagamentos para os bancos públicos, afirmando que sequer havia sua participação direta nestes: disse que o que a acusação se centrava em atos corriqueiros de gestão. Por fim, assentou que seu impedimento colocava em risco o Estado Democrático de direito e que o país estaria em risco de ser dirigido por um governo não eleito e sem legitimidade. Um governo nascido de um golpe, de uma eleição indireta e, portanto, que continuaria a crise política.

Após o afastamento, o trabalho retornou para a Comissão Especial do Senado, onde foram ouvidos especialistas e testemunhas, entre os meses de maio até agosto de 2016. Ao final, o Senador Anastasia deu novo relatório recomendando a condenação de Dilma. Em 10 de agosto, foi aprovada em plenário, com 59 votos favoráveis, a pronúncia da presidente: os votos eram mais do que o suficiente para a condenação definitiva que viria em breve. O julgamento definitivo teve início em 25 de agosto.

No quarto dia de julgamento, 30 de agosto, Rousseff compareceu no plenário do Senado para apresentar sua defesa. Chegou à casa acompanhada de Lula e recebeu flores de apoiadores logo na entrada. A sessão começou pela manhã e demorou quase 13 horas. Houve um discurso inicial de pouco mais de 45 minutos feito pela presidente, que respondeu perguntas de 48 senadores, durante todo aquele dia. Ao longo de seu discurso inicial, defendeu mais uma vez a tese de golpe contra a democracia e a ilegitimidade do governo que seria instalado definitivamente, sobretudo por já dar um novo rumo às políticas públicas, diverso do programa eleitoral que saíra vencedor nas eleições. Além disso, enfatizou que não teria cometido qualquer crime de responsabilidade e que a abertura do processo de *impeachment* teria sido uma retaliação de Eduardo Cunha. Defendeu, também, que jamais interveio nas investigações da Polícia Federal e do Ministério Público, como parte da classe política pretendia que tivesse feito, o que relevaria sua idoneidade. Ressaltou, que os problemas da economia não derivavam dos fatos pelos quais era acusada, mas sim da queda de arrecadação, e que, por sua vez, todos seus atos foram praticados de acordo com o previsto na Constituição e na lei.

A votação final no Senado aconteceu no dia 31 de agosto de 2016, após seis dias de julgamento. Foram 61 votos favoráveis e 20 contrários. Em razão de um destaque apresentado pelo Partido dos Trabalhadores e previamente negociado com os senadores, a aplicação da pena de inabilitação, que acompanha a perda do cargo pelo *impeachment*, foi votada em separado. O argumento para a separação é polêmico e suscita o debate jurídico, uma vez que o texto da Constituição de 1988 utiliza o conectivo “com” quando trata das penas: perda do cargo com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. A divisão do julgamento alimenta a tese da ilegitimidade do impedimento, pois, ao não aplicar a penalidade na forma como previsto textualmente na Constituição, revela que o objetivo maior dos parlamentares era simplesmente remover Dilma Rousseff do cargo, não compreendendo que era necessário aplicar

nenhuma penalidade pessoal, que duraria por anos a fio. Ao final da votação relativa a remoção propriamente dita, quando os votos suficientes apareceram no telão do plenário, os Senadores entoaram o Hino Nacional.

Duas horas após a votação final, Dilma fez um novo pronunciamento, em cujo início já dizia que a Constituição havia sido rasgada e que não teria cometido qualquer crime de responsabilidade. Ressaltou que os algozes buscavam, sobretudo, se esquivar da justiça – fazendo clara alusão à Operação Lava Jato. Mais uma vez falou sobre conquistas sociais e sobre a importância da defesa da democracia, bem como a ilegitimidade do novo governo que assumiria. Assentou que lutaria nas instâncias cabíveis e que um governo de feição popular voltaria, um dia, a governar o país novamente.

4.11 Os pedidos de impeachment contra Dilma Rousseff

Dilma teve contra ela 68 pedidos de *impeachment* apresentados. Até então, havia sido a mandatária a ocupar a Presidência da República com o maior número de pedidos contra si, vindo a ser superada apenas por Jair Messias Bolsonaro anos depois, que terminou o mandato com 168 pedidos contra ele, nenhum aberto.

Na classificação adotada no presente trabalho, a grande maioria também foi apresentada por pessoas físicas, totalizando 51 deles. 7 foram apresentados pela Sociedade Civil Organizada, 2 por atores políticos não institucionais – ambos subscritos por Carla Zambelli, que na época ainda não possuía mandato eletivo como deputada federal e era líder do movimento “Nas Ruas”, que se dizia contra a corrupção. 8 foram apresentados por atores políticos institucionais, entre vereadores, deputados federais e senadores: dois pelo senador Mario Couto Filho, dois pelo então deputado Jair Messias Bolsonaro, que viria se tornar presidente da República a partir de 2019, e os demais pelos deputados Betinho Gomes, Larte Bessa e Fernando Francischini e o último pelo vereador Eder Xavier de São Caetano do Sul.

PROPONENTES	QUANTIDADE
Pessoa Física	51
Sociedade Civil organizada	7

PROPONENTES	QUANTIDADE
Ator Político não institucional	2
Ator político Institucional	8
TOTAL	68

Fonte: elaboração do autor

Com relação à classificação em relação ao tópico principal do pedido, 11 pedidos foram enquadrados como eminentemente políticos; 12 como de cunho eminentemente jurídicos e 3 deles como eminentemente econômicos. 10 pedidos foram considerados de motivação preponderante Jurídico-política, 10 de motivação Político-Econômica e 15 de motivação Econômica-Jurídica. Nestas duas últimas categorias estão contidos todos aqueles que discutem as “pedaladas fiscais” junto de algum outro tema relevante para denúncia, como a nomeação de ministro (enquadrado como Político), ou denúncias de corrupção (enquadrado como jurídico). Por último, 7 pedidos foram enquadrados na categoria “outros”, quando não é possível extrair a sua motivação verdadeira, ou não há uma coerência interna no pedido.

MOTIVAÇÃO	QUANTIDADE
Eminentemente Político	12
Eminentemente Jurídico	11
Eminentemente Econômico	3
Outros	7
Jurídico-Político	11
Político-Econômico	10
Jurídico-Econômico	14
TOTAL	68

Fonte: elaboração do autor

Dentre os pedidos com motivação eminentemente política, o primeiro deles foi apresentado em 04 de julho de 2012 por Célio Evangelista Lima. A denúncia, endereçada contra Dilma e alguns ministros, afirma haver a “degradação moral do povo brasileiro”. Há clara rejeição de políticas progressistas e de governos de esquerda no documento. Afirma que o governo Dilma praticaria uma conduta subversiva contra o estado de direito. Anos depois, o

subscritor desse pedido passou a se autoproclamar como “presidente constituinte” em seu site e chegou a ser preso por ameaças contra figuras políticas que iam desde Lula a Jair Bolsonaro¹².

Também de motivação eminentemente política foi o pedido apresentado pelo advogado Luís Carlos Crema, que apresentou 8 denúncias ao total contra Dilma, mas de motivações variadas a classificação deste trabalho. Nesse primeiro pedido, de 21 de outubro de 2014, afirmava que o governo estava se subordinando ao chamado Foro de São Paulo, o que iria de encontro com a soberania nacional. O denunciante traz a baila uma série de entrevistas de figuras proeminentes do Partido dos Trabalhadores, como Lula e José Dirceu, para afirmar que estes submetiam os interesses nacionais ao das organizações de esquerda latino-americanas, visando implementar o comunismo no país. No dia 25 de fevereiro de 2012 o mesmo denunciante apresentou outro pedido de motivação eminentemente política, repetindo tais argumentos acerca da vinculação do Partido dos Trabalhadores com o Foro de São Paulo.

João Pedro Boria, preso à época, apresentou seu primeiro pedido contra Dilma Rousseff em 13 de novembro de 2014. O fundamento de sua denúncia dizia respeito a não construção de presídios em número suficiente para abrigar a todos os encarcerados. Fundamenta sua denúncia em dispositivos da Constituição Federal, da Convenção Interamericana de Direitos Humanos e em artigos da Lei de Execução Penal. Em razão da matéria dizer respeito a execução de política pública, especialmente também por que o sistema penitenciário federal é voltado para o combate ao crime organizado, ao isolar lideranças de organizações criminosas e criminosos de alta periculosidade, não para a repressão da criminalidade em geral, cuja competência é precipuamente dos estados, o presente pedido foi enquadrado como de cunho eminentemente político, já que diz respeito apenas a política que o denunciante queria ver atendida.

Em 17 de abril de 2015, Maxwell Pereira do Carmo apresentou sua denúncia de *impeachment* em razão da demora da presidente em nomear um ministro ao Supremo Tribunal Federal para ocupar a vaga que pertencia a Joaquim Barbosa, que deixou o ministério em razão de ter atingido a idade limite para a aposentadoria. Por inexistir um prazo específico dentro da lei para a indicação de Ministro do Supremo por parte do Chefe do Executivo na Constituição

¹² “Idoso que se autoproclama “presidente constituinte” é preso por ameaçar juízes e procuradores de morte”, Revista Fórum, 21 de maio de 2020. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/brasil/2020/5/21/idoso-que-se-autoproclama-presidente-constituente-presos-por-ameaçar-juizes-procuradores-de-morte-75458.html> Acessado em 05 de março de 2023)

Brasileira, cuja indicação lhe é privativa dentro dos termos do art. 101 da CRFB/88, o pedido foi classificado como de cunho eminentemente político. Indicações da presidente seriam objeto de outras denúncias.

No ano seguinte, em 07 de março de 2016, Paulo Roberto Pegoraro Junior apresentou a primeira denúncia de impedimento que tinha como argumento central o que teria sido revelado pela delação do senador Delcídio do Amaral. Este argumentou que a presidente teria tentado intervir politicamente para impedir a continuidade da Operação Lava Jato, tendo feito a nomeação do Ministro Marcelo Navarro para o Superior Tribunal de Justiça com este intuito. Por constituir indicação privativa da presidente, tal pedido também foi classificado como eminentemente político.

Ainda no que diz respeito a indicações da presidente, Gabriel Sousa de Azevedo Marques, que em 17 de março de 2016 apresentou sua denúncia de impedimento em razão da indicação do ex-presidente Lula para ocupar o cargo de Ministro da Casa Civil. Afirmou que tal ato feriria a probidade da administração pública, uma vez que a nomeação teria o objetivo de assegurar o foro privilegiado a Lula, conforme a gravação divulgada por Sérgio Moro demonstraria. O pedido foi arquivado pela falta de comprovação de posse dos direitos políticos pelo autor. Neste mesmo dia, 17 de março, outras duas denúncias classificadas como de cunho eminentemente político foram protocoladas. A denúncia do cidadão Alexandre de Vasconcellos se baseou na alegada tentativa de Dilma de interferir politicamente na Operação Lava Jato, inclusive com a nomeação de ministros para o STJ, o que teria sido denunciado pelo senador Delcídio do Amaral, em sua delação premiada. O então deputado federal Jair Messias Bolsonaro também se insurgiu contra a indicação de Lula para o Ministério da Casa Civil, que teria como objetivo assegurar o foro privilegiado ao ex-presidente, como também impedir o transcurso das investigações.

No final do mês de março de 2016, no dia 28, os advogados Danilo Visconti e Mário Wilson da Cruz Mesquita protocolaram denúncia de impedimento conjunta, na qual também debatiam a indicação de Lula para a Casa Civil. Alegavam que a indicação representava desvio de finalidade, também por entenderem que o único objetivo seria assegurar foro privilegiado para Lula. Já em abril, no dia 14 daquele mês de 2016, Rodrigo Silva Lima também apresentou seu

pedido, baseado também na indicação de Lula para o ministério. Como prova, trouxe o parecer de Rodrigo Janot, Procurador Geral da República à época, proferido nos mandados de segurança apresentados pelo PSDB e PSS contrários à indicação.

O último pedido classificado como eminentemente político foi também apresentado em 14 de abril de 2016, pelo jornalista Mario Berti Filho no qual também debatia a nomeação de cargos por Dilma, e, não somente se colocava contrário a indicação de Lula, mas contra outras nomeações que tinham como intuito impedir a tramitação de um processo de *impeachment*, especialmente os cargos destinados ao PMDB nos ministérios. A denúncia foi arquivada por falta de comprovação de gozo dos direitos políticos.

São onze pedidos de *impeachment* que foram classificados como de cunho eminentemente jurídico. Assim como aconteceu na análise dos pedidos apresentados em face do Fernando Collor, a grande maioria dos pedidos de cunho exclusivamente jurídico estão relacionados com o tema da corrupção. A grande diferença no caso de Dilma Rousseff é que em muitos dos pedidos as alegações não necessariamente a atrelam aos malfeitos diretamente, sendo ela responsável como figura maior do governo e responsável pela nomeação e demissão dos envolvidos nos escândalos.

Discutindo exclusivamente à aquisição da refinaria de Pasadena, em 01 de abril de 2014 o Senador Mario Couto Filho (à época no PSDB-PA) apresentou sua primeira denúncia de *impeachment*. Aduz que Dilma Rousseff, enquanto Ministra Chefe da Casa Civil e Presidente do Conselho de Administração da Petrobrás, teria agido de forma comissiva e, após assumir a presidência, de forma omissiva, em razão de não determinar nenhuma investigação acerca da compra da refinaria norte-americana pela Petrobrás, que teria representado prejuízo para a companhia brasileira. Alguns pedidos que trazem esse tema a tona, o fazem para mostrar o envolvimento de Dilma diretamente nos crimes de corrupção praticados no âmbito da Petrobrás. A denúncia compreende que, ainda que Dilma não tivesse participado do esquema diretamente, seus subordinados, especialmente dos diretores da companhia, Nestor Cerveró e Paulo Roberto Costa, figuras centrais da Operação Lava Jato, teriam responsabilidade pelo malfeito, ao darem as justificativas técnicas para a aquisição. Com isso, ao concordar com a compra, por acolher o

parecer dos subordinados, Rousseff teria sido conivente quando ministra e teria se omitido quando presidente.

Apresentado pelo jornalista e bancário Luis Stefano Grigolin em 30 de setembro de 2014 foi o pedido – classificado como eminentemente jurídico - que alega ter a presidente Dilma Rousseff distribuído irregularmente panfletos de campanha pelos Correios, o que consistiria em abuso de poder econômico na campanha. O caso foi capa do jornal O Estado de S. Paulo, de 19 de setembro de 2014, com a manchete “Correios abrem ‘exceção’ para distribuir panfleto de Dilma.” Segundo a reportagem, teria havido uma autorização em caráter excepcional para a distribuição do material de campanha sem chancela ou comprovante de que houve a postagem oficial, permitindo o rastreamento do número de panfletos enviados. À época, tanto a campanha de Dilma quanto os Correios se manifestaram no sentido de que não teria havido nenhuma irregularidade e que todos os envios haviam sido devidamente pagos, apesar de ter havido um equívoco na não impressão da chancela da agência dos correios e dos dados da campanha¹³.

O terceiro pedido classificado como de cunho eminentemente jurídico foi apresentado pelo advogado Luis Carlos Crema em 23 de outubro de 2014 e teve como objeto o que era revelado pela Operação Lava Jato, sobretudo o desvio de recursos da Petrobrás para financiar a campanha presidencial de 2010, conforme teria sido revelado pelo doleiro Alberto Youssef e o ex-diretor da petroleira, Paulo Roberto Costa. O denunciante se baseia especialmente nos materiais veiculadas à época nas revistas Isto É e Veja sobre o tema. Por entender que a denúncia não individualizada quais as condutas teriam sido praticadas pela presidente, bem como por não comprovar as alegações, o então presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves (então no PMDB), compreendeu por não receber a denúncia, determinando seu arquivamento.

Em 26 de novembro de 2014, o Senador Mario Couto Filho, protocolou novo pedido. Agora, além de alegar a responsabilidade da presidente no que diz respeito à aquisição da refinaria de Pasadena pela Petrobrás, acrescentou novos fundamentos decorrentes do que foi revelado por Paulo Roberto Costa, ex-diretor na companhia, no âmbito da Operação Lava Jato. Este, teria encaminhado para Dilma, à época no Ministério da Casa Civil, a recomendação do

¹³ “Correios distribuem panfletos de Dilma sem registro obrigatório” G1, São Paulo. <https://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2014/noticia/2014/09/correios-distribuem-panfletos-de-dilma-sem-registro-obrigatorio.html>. acesso em 20 de março de 2023.

TCU para a paralisação de três obras da companhia. Tal fato seria estranho, uma vez que não caberia a um diretor da companhia se dirigir diretamente à Ministra da Casa Civil, ignorando a hierarquia da companhia. No entender do denunciante, o fato revelaria a conivência de Dilma com a corrupção na estatal, como os meios de comunicação induziriam. Ou seja, nesse novo pedido de Couto Filho, o autor inova na alegação para ligar Dilma à corrupção na estatal, ao induzir o vínculo de relação direto dela com os diretores da empresa, responsáveis pelos desvios na companhia. Por essa razão, esse segundo pedido do Senador Mario Couto Filho também foi classificado como de cunho eminentemente jurídico.

De cunho eminentemente jurídico, são os dois pedidos apresentados em 25 de fevereiro de 2015 por Luís Carlos Crema, que relacionam a presidente com aquilo que teria sido descoberto pela Operação Lava Jato, em especial o desvio de recursos da Petrobras para abastecer a campanha presidência. Imputa que Dilma teria conhecimento dos delitos em razão de sua atuação como Presidente do Conselho de Administração da Petrobrás e Ministra da Casa Civil e que teria se beneficiado com os recursos ilícitos em sua campanha eleitoral. Esses dois dos pedidos de Crema possuem o mesmo teor, tendo sido protocolados com 1 minuto de diferença, mas analisados em separado pela Câmara, razão pela qual tratado como duas denúncias, que foram rejeitadas pelo entendimento de que tratariam de fatos pretéritos à presidência e também pela não comprovação dos indícios de materialidade e autoria nas condutas imputadas a Dilma após assumir a chefia do Poder Executivo. Os mesmos fatos foram utilizados por Marcelo Pereira Lino no pedido que apresentou em 18 de março de 2015, e que também foi rejeitado, pela imputação de fatos ocorridos anteriormente ao exercício da presidente, bem como pela falta de provas de autoria e materialidade.

Em 14 de outubro de 2015, João Pedro Boria Caiado de Castro, então recolhido à prisão, apresentou sua segunda denúncia de impedimento. Esta tinha como argumento o fato de que Dilma havia se reelegido com o uso de recursos ilícitos, conforme teria sido descoberto pela Operação Lava Jato e noticiado na Revista Isto É. A denúncia faz menção à abertura de diversas empresas de fachadas para permitir a lavagem do dinheiro desviado e, embora o autor alegue a impossibilidade de cumprir as formalidades do pedido de *impeachment* por estar preso, a denúncia foi arquivada pela não comprovação de estar o denunciante em posse de seus direitos políticos.

No dia 25 de novembro de 2015, foi protocolado o pedido de *impeachment* de Adriano Rodrigues Oliveira, encarcerado na cidade de Mairinque, no estado de São Paulo. Sua denúncia acusa ter a campanha da presidente feito sua campanha para a reeleição com o uso de dinheiro ilícito, e também pelos escândalos envolvendo a Operação Lava Jato, motivo pelo qual entende que ela deve ser afastada do cargo, fazendo referência ao impedimento de Fernando Collor. A denúncia foi arquivada em razão da ausência de prova de posse dos direitos políticos pelo denunciante.

Em 08 de março de 2016, Sonia Regina de Castro protocolou sua denúncia de impedimento sob o argumento de que Dilma teria afirmado que não respeitaria os delatores dos escândalos de corrupção o que, no seu entender, consistiria em mecanismo de constrangimento e representaria violação do art. 146 do Código Penal, que trata do crime de Constrangimento Ilegal. Com essa declaração, afirma a autora, Dilma constrangeria os delatores a não fazer o que a lei permite – a delação premiada – conforme prevista na lei n.º 12.850/2013, que define o conceito legal de organização criminosa e disciplina o instituto da colaboração premiada. Sem adentrar no mérito da alegação, é certo que a denunciante imputa a violação de um dispositivo da legislação penal pela presidente, razão pelo enquadramento enquanto pedido de cunho eminentemente jurídico.

No dia seguinte, em 09 de março de 2016, o deputado Federal Betinho Gomes (PSDB-PE) apresentou sua denúncia de impedimento. O fundamento reside no fato de Dilma ter nomeado Wellington César Lima para o cargo de Ministro da Justiça, o que seria ilegal por este ser membro do Ministério Público da Bahia, sendo vedado o exercício de função política. Embora a nomeação de ministro se trate de ato privativo do Presidente da República, o pedido discute a legalidade da nomeação com base em violação clara e precisa de dispositivo constitucional, não demonstrando oposição política à indicação, razão pela qual este pedido foi classificado como de cunho eminentemente jurídico. O pedido foi arquivado por não estar acompanhado da prova de o autor estar em gozo de seus direitos políticos. Tal nomeação debatida nesse pedido de *impeachment*, inclusive, foi suspensa pelo STF em virtude de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pelo PPS. O Supremo deu prazo de vinte dias para que Wellington César escolhesse se iria permanecer no comando do Ministério da Justiça, desligando-se da instituição de carreira, ou se retornaria para o cargo no Ministério

Público. Em 14 de março o então ministro apresentou seu pedido de demissão para voltar ao cargo no MP da Bahia.

Os pedidos classificados como de cunho eminentemente econômico foram três. O primeiro, foi apresentado em 25 de janeiro de 2015 pelo servidor público federal Francisco de Assis Cabral, sob o argumento de que Dilma Rousseff era contrária a concessão de reajuste dos servidores públicos federais, ao se manifestar publicamente nesse sentido, bem como em razão do aumento não estar contemplado na Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2012. Segundo a denúncia, o não reajuste afrontaria o livre exercício e a independência dos poderes.

Os outros dois enquadrados nessa classificação tiveram um mesmo objeto como fundamento da denúncia. Apresentado pelo advogado Luís Carlos Crema, em 12 de agosto de 2015, o tema da denúncia é exclusivamente ligado às “pedaladas fiscais” bem como os decretos de abertura de crédito suplementar. Nesse pedido, seu autor que apresentou diversas outras peças não discute nenhum outro assunto, como a corrupção ou sua oposição a governos de esquerda, razão da classificação do pedido como eminentemente econômico. O terceiro pedido de cunho eminentemente econômico foi apresentado em 18 de dezembro de 2015, pelo advogado Renaclayton da Silva e Silva, cujo objeto da denúncia também versa exclusivamente sobre o atraso de repasses do governo federal para os bancos públicos para custeio dos programas sociais, ou seja, as “pedaladas fiscais”. Apesar de muitos pedidos terem como objeto das pedaladas fiscais, apenas estes dois foram apresentadas com base exclusiva nesse tema.

São onze os pedidos classificados como de cunho jurídico-político para o presente trabalho. O primeiro, apresentado pelo advogado e à época candidato à Deputado Federal Matheus Sathler em 24 de outubro de 2014, teve como foco da denúncia as revelações feitas pela imprensa no âmbito da Operação Lava Jato, divulgadas pelos meios de comunicação de forma massiva naquela ocasião. Mas, para além disso, o pedido contém forte apelo ideológico, ao afirmar, que a Dilma usaria táticas de guerrilha comunista para se esquivar das denúncias, uma vez que estas não lhes atingia diretamente. Assim, revelada a insatisfação também política do denunciante, que não apenas se restringe às alegações tratadas aqui como de cunho eminentemente jurídico.

Jair Messias Bolsonaro apresentou pedido de *impeachment* em 12 de março de 2015, classificado como de cunho jurídico-político. Nele, trazia a tona às denúncias de corrupção contra o governo, seja as praticadas no âmbito da Petrobrás, como também perante o Ministério da Saúde e Educação, e faz acusações acerca de má-gestão no âmbito do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes – DNIT. Soma-se ao apelo o debate de questões envolvendo o programa Mais Médicos, que trouxe médicos cubanos para a atuação no Brasil, bem como a construção do Porto de Mariel, em Cuba, pela construtora Odebrecht, feito com recursos de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Ainda, a denuncia afirma que Dilma Rousseff teria se valido de programas sociais para corromper o eleitor e conquistar a reeleição. A petição é encerrada fazendo uma comparação com a conclusão do relatório da Comissão Nacional da Verdade, que identifica os presidentes do período de Ditadura Militar pelos crimes praticados por agentes ligados ao governo, afirmando que a mesma lógica deveria valer para Dilma Rousseff e os malfeitos alegados praticados por seus subordinados.

Posteriormente, em 06 de abril de 2015, Pedro Geraldo Cancian Lagomarcino Gomes apresentou sua primeira de duas denúncias. Nela, se baseia nos escândalos de corrupção envolvendo a Petrobrás, relacionando diversos endereços eletrônicos de notícias relacionadas ao que chama de “PeTrolão”, e diversos outros casos denunciados na empresa, envolvendo o ex-ministro José Dirceu, a então presidente da Petrobrás, Graça Foster e seu marido, João Vaccari Neto e Antonio Pallocci. Além disso, em sua peça um dos fundamentos está relacionado com o que alega ser a falta de segurança das urnas eletrônicas, uma vez que estas teriam sido desenvolvidas pela “Smartmatic, uma empresa cubana, com sede na Venezuela” cujo resultado, não seria outro, que não o de ‘chancelar’ a vitória da candidata („,)” (GOMES, 2015). A alegação é completamente irreal e, no ano de 2015, o tema das notícias falsas e da propagação de inverdades pelos meios digitais ainda não tinha ganho o relevo que veio a ter, posteriormente. No mesmo sentido de notícia falsa é o último argumento desta denuncia. Este, está ligado a edição do Decreto n.º 8.243 de 2014, que criam Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNP. A denuncia afirma que o objeto de tal política é o de implantar conselhos populares, tais quais os que existiram na Venezuela, que no entender do denunciante servem como forma de constranger a democracia representativa, ao permitir institucionalização de pessoas ligadas a movimentos sociais.

Os responsáveis pelo chamado “Movimento Popular Frente de União Brasil”, Luiz Adrian de Moraes Paz e Caio Bellote Delgado Marczuk, em nome do referido movimento apresentaram a sua denúncia em 16 de abril de 2015. Nela, o tema da abertura dos créditos suplementares chega a ser invocado, mas sem grande destaque, razão pela qual o pedido não foi classificado como de cunho econômico. Há muito mais esforço em demonstrar que Dilma estaria à frente de um governo corrupto e ligado a entidades de esquerda, como o Foro de São Paulo, que buscariam implantar uma ditadura comunista no Brasil e que financiaria países como Cuba e Angola de forma indevida. Nesta também são repetidos argumentos quanto à relação da presidente com o Supremo Tribunal Federal, como se buscasse aparelhar este de alguma maneira; quanto à construção do Porto de Mariel e o financiamento pelo BNDES; a existência do programa Mais Médicos e, por último, quanto a aquisição da refinaria de Pasadena. O pedido restou indeferido por não individualizar as condutas que teriam sido praticadas por Dilma Rousseff.

O designer Paulo Rogerio Caciji protocolou sua denúncia em 17 de agosto de 2015. Nela, também discute o programa “Mais Médicos”, que no seu entender representaria um esquema de tráfico humano e que os profissionais da medicina daquele país não teriam as mesmas exigências que os brasileiros para atuar. Além disso, aponta os escândalos de corrupção, relacionados com a Operação Lava Jato e Zelotes para fundamentar sua denúncia. O pedido foi arquivado em razão de não ter sido possível analisar se o denunciante estaria de posse de seus direitos políticos.

Em 01 de setembro de 2015, a primeira versão da denúncia assinada por Hélio Bicudo e Janaína Paschoal foi protocolada. A denúncia é aberta sobre o argumento de que o Brasil estaria vivendo uma crise que, além de política e econômica, seria de cunho moral. O pedido discute longamente a possibilidade de fatos pretéritos ao mandato em curso serem objeto de *impeachment*, centrando-se de forma contundente naquilo que era objeto da Operação Lava Jato e discute o apoio financeiro via BNDES para Cuba e Angola. Há uma tentativa de criminalização da aproximação com governos de esquerda, como se houve a pretensão das gestões do Partido dos Trabalhadores em dilapidar a democracia brasileira de alguma maneira, perpetuando-se no poder. É defendida a tese de que Lula viajaria internacionalmente com o intuito de levar as empresas para outros países, principalmente a Odebrecht, e assim firmar contratos fraudulentos e superfaturados, cujos recursos seriam desviados em favor do partido, para implementar seu plano de poder. Isso fica claro ao ser assentado que

Na esteira do histórico processo do Mensalão, Ação Penal Originária 470, em que restaram expostos os planos de perpetuação no poder por parte do Partido Político ao qual a Presidente da República é filiada, foi deflagrada a Operação Lava Jato, que em cada uma de suas várias fases colhe pessoas próximas à Presidente, desconstruindo a aura de profissional competente e ilibada, criada por marqueteiros muito bem pagos (...) Existe a tese de que nada haveria contra a Presidente da República. No entanto, os escândalos que se sucedem, de há muito, passam :próximos a ela, não sendo possível falar em mera coincidência, ou falta de sorte. A Presidente da República faz parte desse plano de poder. E os Poderes constituídos precisam, nos termos da Constituição Federal, agir. (BICUDO; PASCHOAL, 2015)

Referida denúncia foi aditada no dia 17 de setembro daquele ano e, em 07 de outubro de 2015, foram juntadas informações relativas ao tema das “pedaladas fiscais”. Todavia, em 21 de outubro de 2015, quando a outra denúncia pelos mesmos subscritores foi protocolada – a qual restou recebida pelo em dezembro de 2015 - foi formulado o pedido de desistência desta primeira.

Sérgio Augusto Pereira Borja, advogado e ex-professor universitário apresentou sua denúncia em 08 de outubro de 2015. Sua denúncia está centrada sobretudo nos escândalos de corrupção envolvendo o governo, mas também faz afirmações ligando o governo do Partido dos Trabalhadores ao que chama de “Internacionalismo socialista” e a “doutrinação do Foro de São Paulo”. Segundo a denúncia, haveria a tentativa de implantação de uma ditadura comunista no país, mediante o aparelhamento das instituições políticas constituídas. O pedido foi arquivado pela falta de comprovação de posse dos direitos políticos pelo Autor.

Em 21 de março de 2016 o deputado Federal Laerte Bessa protocolou sua denúncia de impedimento contra Dilma Rousseff. Seu pedido, dizia respeito a tentativa da presidente em nomear Wellington César Lima e Silva para o Ministério da Justiça, bem como a tentativa de nomear Luiz Inácio Lula da Silva para o Ministério da Casa Civil. Com relação à primeira nomeação, o entendimento jurídico está ligado à impossibilidade de que integrante do Ministério Público assumisse cargo em ministério, mas, no que diz respeito a Lula, inexistia vedação legal e a discussão trazida na peça diz respeito à tentativa de assegurar foro privilegiado, evitando a prisão preventiva de Lula – daí porque o pedido foi classificado como de cunho jurídico-político. O pedido não foi recebido em razão da falta de autenticação de assinatura do denunciante.

O cidadão Roque Saldanha apresentou sua denúncia de impedimento em 03 de maio de 2016. Nela, discutia que teria havido a tentativa de compra de votos por parte da campanha de

Dilma Rousseff. O Partido dos Trabalhadores, alega em sua denúncia, teria feito acordo com traficantes e integrantes de organizações criminosas para coagir a votação de cidadãos. O desprezo ao PT aparece claramente no teor da denúncia, que se aproveita dos escândalos de corrupção noticiados nos meios de comunicação para tentar validar sua argumentação. No mesmo dia, foi protocolada a denúncia em nome do movimento social “Revoltados On Line”, subscrita pelo ator, posteriormente Deputado Federal, Alexandre Frota e Marcelo Reis, também coordenador do movimento. A denúncia se insurge contra os escândalos de corrupção havidos no governo, bem como com relação à indicação de Lula ao Ministério da Casa Civil. O tema das contas públicas e da expedição dos decretos suplementares é invocado de maneira tangencial, sendo certo que o foco maior é a contrariedade com o governo do Partido dos Trabalhadores, em razão dos escândalos de corrupção e da nomeação de Lula. A denúncia chega a afirmar que

(...) o que temos visto é a permanência do "Governo Criminoso" no poder do Estado brasileiro e uma população refém da tirania, do medo, da exclusão, da extorsão e da crueldade. Nesses casos, cabe ao povo re(agir) em sua defesa para que não fique subjugado, tiranizado, encurralado, despersonalizado, desumanizado e brutalizado - caldo de cultura para o mal-estar e a violência. (REIS; De ANDRADE, 2016)

A última denúncia classificada como de cunho jurídico-político foi apresentada em 06 de maio de 2016 por João Gilberto Araújo Pontes. A peça entende que o *impeachment* deveria se dar em razão da nomeação de Lula ao Ministério da Casa Civil, enfatizando o fato de Dilma ter ido até São Bernardo prestar solidariedade a ele com o uso de recursos públicos. Além disso, a denúncia rememora os escândalos de corrupção e o obtido com algumas delações premiadas, como a de João Vaccari Neto e do marqueteiro João Saldanha, afirmando que teria sido praticado o crime de extorsão e outros crimes eleitorais durante a campanha presidencial de 2014, com destaque à delação premiada de Ricardo Pessoa, da UTC Engenharia, que teria sido coagido a dar dinheiro para a campanha eleitoral de 2014. A denúncia deixou de ser recebida, uma vez que o impedimento já havia se consumado quando Presidente da Câmara, Rodrigo Maia, se manifestou sobre o pedido.

São dez os pedidos que foram classificados como de cunho político-econômico. O primeiro, de 25 de fevereiro de 2015, foi protocolado pelo cidadão Walter Marcelo dos Santos. Sua denúncia se fundamenta em atos de má-gestão do governo. Há uma queixa com a implantação das políticas públicas no Brasil por parte do denunciante, relativas à saúde,

educação, mas também fazendo referência aos escândalos de corrupção. Tal pedido restou arquivado pela não comprovação da posse dos direitos políticos.

De cunho político-econômico também foi o pedido de Carolina Cristina Crestani Klass, de 20 de março de 2015. O pedido cita a Operação Lava Jato e o envolvimento do Partido dos Trabalhadores em crimes de corrupção, afirmando ter havido abuso de poder econômico e crime eleitoral para a reeleição de 2014. Além disso, o pedido também afirma que a gestão de Rousseff

(...) vem acarretando perdas inestimáveis do país de modo difuso, vide o enfraquecimento da moeda nacional perante outras moedas estrangeiras, esmagamento da competitividade brasileira e classificação do país como destino de investimentos rebaixada sucessivamente por organismos internacionais que operam nesta valoração. (KLASS, 2015).

A denúncia foi arquivada pela falta de comprovação dos direitos políticos e de reconhecimento de firma da assinatura da denunciante.

Já em julho de 2015, no dia 28 daquele mês, foi protocolada a denuncia do advogado Cesar Augusto Cavazzola Junior. Nela, sua insurgência se dá em razão de alegar que Dilma submeteria os interesses do país aos do Foro de São Paulo. Para comprovar o que alega, faz menção a inúmeras matérias jornalísticas e documentos, como resoluções partidárias e atas do encontro que vinculariam o Partido dos Trabalhadores à organização, especialmente as figuras de Lula e Dilma. Além disso, o denunciante faz menção a fatos que demonstrariam a piora na economia, como o aumento da conta de energia elétrica, o aumento da taxa básica de juros pelo Banco Central, aumento de impostos e o corte de investimentos em programas sociais. A denuncia deixou de ser recebida em razão de Eduardo Cunha reconhecer que era inepta ao narrar às condutas imputadas à Dilma Rousseff.

15 de outubro de 2015 foi a data na qual Luiz Carlos Crema apresentou mais uma denuncia contra Dilma. Esta sua peça se inicia tratando do caso das “pedaladas fiscais” e do atraso do tesouro em fazer os repasses para os bancos públicos dos valores decorrentes do custeio dos programas sociais. O denunciante, como em outras de suas denúncias, também faz menção a vinculação do Partido dos Trabalhadores ao Foro de São Paulo e a submissão dos interesses governamentais aos da organização. A denúncia também faz menção aos escândalos de corrupção, mas a ênfase da peça está, tanto nas questões econômicas, quanto na contrariedade

política com o governo do Partido dos Trabalhadores. O pedido foi arquivado por ter sido devidamente descritas as condutas praticadas especificamente por Dilma Rousseff.

O deputado federal Fernando Francischini apresentou seu pedido de impedimento em 05 de novembro de 2015. Na peça, que defende a possibilidade de punição por fatos praticados no primeiro mandato, afirma que a presidente, junto com Lula e Vagner Freitas, presidente da Central Única dos Trabalhadores – CUT, estariam se aliando aos movimentos sociais para criar um exército com o objetivo de ameaçar as liberdades individuais, incitando os seus partidários para a luta armada. Para o denunciante, manifestações populares em prol do governo seriam custeadas com dinheiro público, o que também consistiriam em crime de responsabilidade. Também para fundamentar a denúncia, discorre sobre as “pedaladas fiscais” e as questões econômicas atreladas a tal fato, conforme eram apreciadas, sobretudo, pelo Tribunal de Contas da União. A denúncia foi arquivada pelo Presidente da Câmara Rodrigo Maia, em razão de ser apreciada após a concretização do impedimento no Senado Federal.

No dia seguinte, em 06 de novembro de 2015, o militar Luciano Benedito David protocolou sua denuncia a qual também destaca as falas de Vagner Freitas, ressaltando que sua indicação para o Conselho de Administração do BNDES seria indevida, uma vez que ele não seria preparado para o cargo. A denuncia também faz referência à indicação de Ricardo Fenelon Junior para a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, vez que este seria apadrinhado político de Eunício Oliveira do PMDB e isto representaria indevida troca de favores. Por último também se centra no tema das “pedaladas fiscais” e nas contas da presidente do ano de 2014, além de fazer uma série de referências a ser a presidente despreparada para o exercício do cargo.

Em 09 de dezembro de 2015, Carla Zambelli, então líder do movimento “Nas Ruas”, que buscava a remoção de Dilma Rousseff do cargo, protocolou uma nova denúncia de impedimento. Nesta, além de se insurgir contra as questões do atraso dos repasses aos bancos públicos, afirma que Dilma Rousseff teria cometido uma série de “pedaladas mentais”, pretendendo demonstrar a incapacidade da presidente para o exercício da presidência. Como exemplo, traz a tona trechos de discursos, onde Rousseff teria dito que era necessário “estocar vento”, que a zona franca de Manaus seria a capital da Amazônia e outros deslizes de pronunciamento. De todos os pedidos analisados, este é o único que busca atacar de forma contundente a capacidade intelectual de

Dilma Rousseff para o exercício da presidência. Em nenhum outro pedido há ofensas tão graves dirigidas pessoalmente contra Dilma, no intuito de tentar demonstrar a quebra de decoro para o exercício do cargo.

Luiz Carlos Crema apresentou mais uma denúncia no dia 23 de março de 2016. Na verdade, em sua peça afirma apenas aditar aquela apresentada em 15 de outubro de 2015, para apresentar novos fatos. Todavia, a denúncia foi tratada pela Câmara dos Deputados como um novo pedido, o que é seguido por este trabalho. Na peça, Crema discorre sobre o caso do atraso dos repasses aos bancos públicos e traz novos fatos que teriam sido descobertos no âmbito da Operação Lava Jato, sobretudo após a prisão do Senador Delcídio do Amaral e sua delação premiada, pretendendo demonstrar que Dilma teria buscado comprar apoio político por meios ilícitos. Além disso, a denúncia discute a nomeação de Lula para o Ministério da Casa Civil, tratando-a por desvio de finalidade e que também consistiria em fraude processual e tentativa de obstrução à justiça, ao buscar se esquivar da operação Lava Jato. Em que pese o pedido tangenciar aspectos que poderiam enquadrá-lo como de cunho jurídico, é certo que é debatido em seu bojo largamente a forma de fazer política a partir da indicação de cargos e distribuição de recursos públicos o que, a priori, não representa violação da lei.

Marcos Aurelio Paschoalin protocolou sua denúncia de impedimento em face de Dilma Rousseff no dia 06 de abril de 2016. Nela, discute a indicação de Lula para o Ministério da Casa Civil, alegando que esta decorreria de uma tentativa de perpetuação do Partido dos Trabalhadores no poder, inclusive alegando que haveria uma organização criminosa no Poder, composta por PT e PMDB. Também traz a tona uma série de argumentos para demonstrar que a gestão de Dilma Rousseff aumentaria os gastos públicos de forma ilegal. O denunciante discorre longamente que a transformação do cargo de Chefe do Gabinete Pessoal da presidência, em cargo com status de ministério e para o qual foi designado na ocasião Jaques Wagner, substituído por Lula na Casa Civil, representaria criação de cargo e ministério ilegal, por representar aumento de despesas do governo. Essa situação, de acordo com o que consta na denúncia, seria mais um exemplo da dilapidação do patrimônio público que marcaria a gestão dos governos petistas.

A denúncia subscrita por Claudio Pacheco Prates Lamachia, foi protocolada em nome da Ordem dos Advogados do Brasil, em razão da entidade ter firmado entendimento no sentido de que deveria haver o impedimento da presidente. A denúncia é composta de relatório produzido no âmbito do Conselho Federal da entidade, que traz a tona quais seriam os crimes de responsabilidade cometidos pela presidente. O pedido também se fundamenta no tema das “pedaladas fiscais”, mas também aborda as renúncias fiscais concedidas para a realização da Copa do Mundo no ano de 2014, que teriam sido concedidas em favor da FIFA de forma ilegal, o que era também objeto de apreciação perante o Tribunal de Contas da União. O último tópico da peça trata da ligação do governo com os escândalos de corrupção na Petrobrás, investigados no âmbito da Operação Lava Jato.

Dos sessenta e oito pedidos de *impeachment* apresentados contra Dilma Rousseff, sete deles foram classificados como “outros”, ou seja, apresentando uma fundamentação que não tangencia qualquer das categorias previstas. Quatro pedidos assim enquadrados foram protocolados por Alexandre Ferraz de Moraes, em 25 de junho de 2012, 14 de março de 2013 e 12 de novembro de 2013 e o último em 25 de fevereiro de 2016. Esses pedidos trazem alegações desprovidas de sentido fático, uma vez que o denunciante alega ter sido de Dilma na implantação de um chip em seu cérebro. Também com uma narrativa de difícil compreensão, em 11 de setembro de 2013, Alírio Cavalcanti protocolou sua denúncia na qual afirma que teria tido propriedades esbulhadas, e que ao procurar o Senado Federal e a Presidência da República no ano de 2007, não teria tido seu problema resolvido. Ademais, alegou que haveria muitas terras em poder de americanos e chineses e que o governo não faria a reforma agrária, mas visaria atender interesses negociais.

Glaudison da Silva Cabral protocolou sua denúncia em 03 de outubro de 2013, na qual alega que sofreria perseguições no âmbito do Sistema COFECI-CRECI e que suas demandas dirigidas ao poder público não eram atendidas, havendo omissão da Presidência da República, ao direcionar as demandas do denunciante para o Ministério do Trabalho e Emprego, favorecendo o crime que ocorreria no âmbito dessas instituições, segundo sua narrativa.

Marcos Cleiton Leite Barba apresentou sua denúncia em 10 de abril de 2015, na qual alega a prática de tortura, perseguição e envenenamento pela Agência Brasileira de Inteligência –

ABIN contra os cidadãos, e crimes cometidos contra o sistema financeiro nacional e o Banco do Brasil. A denúncia foi arquivada pela não comprovação da posse dos direitos políticos e reconhecimento de firma pelo denunciante, apesar de sua desprovida de sentido.

Foram 14 os pedidos classificados como de cunho jurídico-econômico. A grande maioria se refere exclusivamente ao caso das pedaladas fiscais e dos escândalos de corrupção, de acordo com aquilo que era trazido a público no âmbito da Operação Lava Jato. Conforme a operação realizava nova fase e trazia novos fatos e novos personagens, estes também passavam a ser referidos nas denúncias de impedimento. Os desdobramentos acerca do atraso aos bancos públicos também foi ganhando novos contornos, de acordo com a evolução da discussão do tema perante os meios de comunicação e a manifestação de figuras de peso no mundo econômico e jurídico acerca do tema.

O primeiro pedido a receber essa classificação foi apresentado por Carla Zambelli em 15 de março de 2015, subscrito em conjunto com o advogado João Paulo Netto. A denúncia se centra na corrupção no âmbito da Petrobrás, fazendo menção à prisão dos diretores da companhia Paulo Roberto Costas e Roberto Duque. Ao final do pedido, é trazido a tona a mudança da política econômica, contrariando aquilo que havia sido declarado durante a campanha eleitoral, com a finalidade de demonstrar os desacertos da gestão econômica do governo de Dilma Rousseff. A denúncia não trouxe rol de testemunhas e não havia sido feito o reconhecimento firma da denunciante. Instada a reparar os equívocos da peça por determinação da presidência da Câmara dos Deputados, as irregularidades materiais foram sanadas, mas mesmo assim o Presidente da Câmara compreendeu que não foram individualizadas as condutas de Rousseff, determinando o arquivamento da denúncia.

Em 22 de abril de 2015 foi apresentado o segundo pedido desta categoria, de autoria do advogado Rafael Francisco Carvalho. Seu pedido também está baseado nas descobertas da Operação Lava Jato, buscando demonstrar que a presidente Dilma Rousseff teria conhecimento dos fatos havidos no âmbito da Petrobrás, especialmente por ter sido presidente do Conselho de Administração da Companhia, e também se centra no atraso dos repasses para dos bancos públicos, a partir do relatório do Ministro José Múcio Monteiro do Tribunal de Contas da União,

que teria reconhecido a infração à Lei de Responsabilidade Fiscal pelo governo por esse fato. O pedido foi arquivado pelo não cumprimento das formalidades contidas na legislação.

O servidor público Walter Marcelo dos Santos apresentou sua segunda denúncia em 26 de maio de 2015, na qual imputa tanto o conhecimento de Dilma, quanto seu beneficiamento nos escândalos de corrupção havidos no âmbito da Petrobrás, uma vez que sua campanha teria sido financiada com recursos de origem ilícita e trata como ilegais o financiamento de obras pelo BNDES ao redor do mundo, ao afirmar que estes decorreriam de interesses escusos. A peça também traz a tona o caso das “pedaladas fiscais”, tratando-as como operação de crédito, na linha do entendimento do TCU à época. Há uma insurgência do denunciante também em relação a falta de investimentos públicos em políticas sociais e a crise econômica em curso no período, fazendo referência ao preço de alimentos básicos, gasolina e à taxa de juros. A denúncia foi arquivada pelo não cumprimento das formalidades legais.

No dia seguinte, 27 de maio de 2015 foi protocolado um pedido fruto da mobilização da sociedade civil organizada, que é aquele oriundo da caminhada do Movimento Brasil Livre. Na peça, o primeiro subscritor é Adolfo Sachsida, que viria a ser Ministro de Minas e Energia na gestão de Jair Bolsonaro, acompanhado de Bia Kicis, que viria a ser Deputada Federal a partir de 2018, além de outros 13 subscritores. O fundamento da denúncia está ligado a Dilma Rousseff não ter tornado efetiva a responsabilidade de seus subordinados, ao manter no cargo o Ministro de Minas e Energia e a Presidente da Petrobrás no período de 2013 a 2015, quando descobertos os escândalos de corrupção na companhia. Dilma também não teria tornado efetiva a responsabilidade do Ministro da Fazenda e do Presidente do Banco Central por ter sido descumprida a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), alterando-a no final do ano para cumprimento da meta fiscal. Ao Ministro da Fazenda também é imputada a responsabilidade pelas “pedaladas fiscais”. Além disso, aponta que Dilma também não tornou efetiva a responsabilidade do presidente do BNDES e do Ministro do Desenvolvimento, Comércio em Indústria, por permitir que o banco de desenvolvimento financiasse obras de cunho ideológico e contrárias ao interesse nacional, havendo desvio de função. A denúncia não foi recebida e restou arquivada em razão de não terem sido individualizadas as condutas específicas de Dilma Rousseff.

Bruno Antônio Martins Guimarães, que se apresentou como fundador do “Movimento Cívico Brasileiros Conscientes” protocolou sua denúncia em 21 de julho de 2015. Nela, relaciona o nome de diversos dos subscritores da denuncia anteriormente citada, acrescentando o seu e mais alguns. Todavia, nada indica que tal denúncia tenha sido apresentada em conjunto com tais atores, ou que o movimento que diz representar, de fato, exista – razão pela qual o pedido foi classificado como oriundo de uma pessoa física. Além disso, a peça contém partes idênticas da anterior, sendo possível crer que o denunciante teve acesso ao material e apenas faz uma nova versão, acrescentando a sua participação como líder de movimento social. Sua denúncia, restou arquivada pelo não cumprimento de formalidades legais.

Em 06 de agosto de 2015, o advogado Ulysses Lacerda Moraes apresentou a sua denúncia, na qual se insurge contra os escândalos de corrupção, enfatizando o que seria descoberto e delatado com relação ao havido no âmbito da Petrobrás e Eletrobrás, também compreendendo ser cabível a remoção de Dilma Rousseff por violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme relatório do Ministro José Múcio do TCU. Junto com a denúncia, foram anexadas diversas matérias jornalísticas, o que não impediu o seu arquivamento por não estarem descritas de forma específica as condutas praticadas pela Presidente da República.

Em 11 de setembro de 2015 o vereador de São Caetano do Sul, Eder Xavier apresentou sua denúncia de impedimento. O primeiro fundamento, diz respeito à corrupção na Petrobrás, sobretudo no período compreendido entre 2005 e 2015, enfatizando a responsabilidade de Dilma em razão desta ter atuado como Presidente do Conselho de Administração da empresa. O segundo fundamento versa sobre o abuso de poder econômico na campanha eleitoral, afirmando ter havido transporte indevido de eleitores para um comício na cidade de Petrolina, durante a campanha eleitoral de 2014. Afirma, ainda, que Rousseff teria agido junto a Controladoria Geral da União – CGU, para retardar o andamento de investigação ligada a corrupção na Petrobrás, envolvendo a empresa estrangeira SMB. Por último, traz a tona as “pedaladas fiscais”, citando entrevista de José Múcio para a Folha de São Paulo dada à época. A denúncia, restou arquivada também em razão da não descrição específica das condutas adotadas pela Presidente.

Ainda em setembro de 2015, no dia 30, o engenheiro militar João Carlos Augusto Melo Moreira protocolou seu primeiro pedido de impedimento. Esta foi a primeira de uma série de denúncias apresentadas pelo mesmo autor, as seguintes em 20, 22 e 27 de outubro e 03 de novembro de 2015. Suas denúncias são praticamente idênticas e se centram em duas alegações principais. A primeira, debate o caso das “pedaladas fiscais” e a rejeição das contas do ano de 2014, trazendo a tona notícias de jornal e cópia dos acórdãos do TCU a respeito do tema.

O segundo fundamento está ligado ao alegado superfaturamento no programa desenvolvimento de submarinos, o PROSUB. Tais denúncias são as únicas a tratar do tema, provavelmente dada a relevância da matéria para o denunciante que é engenheiro militar. Veja-se, que as alegações de superfaturamento no programa não aparecem em nenhuma outra denúncia e tampouco tenha ganho destaque nos meios de comunicação no período. Não obstante, a Operação Lava Jato não deixou de ser citada nessas denúncias. Isso porque, uma subsidiária da empresa de engenharia Odebrecht, envolvida na operação, seria a responsável pela construção de um estaleiro em Itaguaí, no Rio de Janeiro. A obra teria sido superfaturada em mais de dois bilhões e reais e, parte dos recursos seria destinada para financiamento de campanha do Partido dos Trabalhadores. Ainda, teria havido o pagamento de propina por parte da Odebrecht para conseguir os contratos de construção de submarinos, que seriam executados em conjunto com a empresa francesa DCNS, que também estaria envolvida no esquema. Todas essas denúncias foram arquivadas, tanto em razão de a investigação estar pendente, como também pela falta de ser individualizada a conduta de Dilma Rousseff.

Em 22 de outubro de 2015, o advogado Pedro Geraldo Cancian Lagomarcino Gomes apresentou a sua denúncia relacionando 18 fatos que entende como suficientes para a remoção de Dilma Rousseff de seu cargo. A maioria se refere aos escândalos de corrupção relacionados com o Partido dos Trabalhadores e, sobretudo, com o que veio a tona no âmbito da Operação Lava Jato. Para fundamentar suas alegações, relacionou cada um destes com notícias vinculadas em matérias de sites jornalísticos. Afora isso, a denúncia também traz a tona o caso do atraso dos repasses para os bancos públicos, baseando-se na rejeição das contas do ano de 2014 pelo Tribunal de Contas da União e também na alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias que flexibilizou o cumprimento da meta fiscal do ano de 2014, excluindo do computo desta os investimentos feitos no Programa de Aceleração do Crescimento e decorrentes dos incentivos

fiscais concedidos pelo governo. A denúncia foi arquivada em razão da não juntada dos documentos que comprovavam as alegações formuladas e também pela falta de descrição precisa das condutas praticadas diretamente pela Presidente da República.

Um dia antes, em 21 de outubro de 2015, foi protocolada justamente a denúncia subscrita por Hélio Bicudo, Janaina Paschoal e Miguel Reale Jr., cujo processo foi aberto pelo presidente da Câmara em 02 de dezembro de 2015, levando a remoção do Dilma Rousseff do cargo. Como visto, os dois primeiros subscritores já haviam apresentado uma denúncia anterior, a qual não fazia menção ao caso das “pedaladas fiscais”. Nesta, com a adição de Miguel Reale Jr. ao trabalho, este fundamento passou a ser central no pedido, junto com o tema relacionado à assinatura dos decretos de crédito suplementares, justamente por ter sido o fato relevante que aconteceu no mandato em curso: as pedaladas já haviam caído muito de volume de 2014 para 2015.

Miguel Reale Jr. era filiado ao PSDB desde os anos noventa e já havia participado da elaboração da peça de impedimento contra Fernando Collor de Mello. Sua posição, que havia sido manifestada em março de 2015, no jornal Estado de S. Paulo, era a de que o *impeachment* dependia de que o crime fosse cometido no mandato em curso e que, no caso de Dilma, as pedaladas não se prestariam a esse fim, já que o grande volume havia acontecido período anterior (SINGER, 2018). No seu entender, a saída para a crise seria a renúncia da presidente. O PSDB consultou Reale Jr. formalmente em abril daquele ano e sua posição foi mantida, mas o partido insistiu para que fosse buscado um fundamento jurídico para o impedimento (SINGER, 2018). Veja, que a intenção do partido precedia a própria expedição dos decretos suplementares por parte de Dilma. Fica evidente que, ao menos da parte do PSDB, a busca pela elaboração da peça de impedimento precedeu o próprio crime a ser imputado contra a presidente.

Em meados de 2015, ainda era indefinido o fundamento suficiente para se pleitear o impedimento de Dilma, mesmo que já houvesse manifestações públicas pedindo sua saída, como as ocorridas em março de 2015. Hélio Bicudo, que foi filiado ao Partido dos Trabalhadores, tendo sido candidato ao cargo de vice-governador do estado de São Paulo na chapa de Lula, também buscava uma razão para a propositura do *impeachment*. Janaína Paschoal acreditava haver motivos para o impedimento de Dilma desde o início de 2015, e foi convidada por Reale

Jr. para participar do estudo encomendado pelo PSDB. De início, ele defendia apenas que fosse apresentada a queixa-crime contra a presidente no âmbito da PGR – o que também foi feito - enquanto Paschoal já defendia o impedimento (DUAILIBI, 2016).

Nos meses que se seguiram, apesar de ser o nome menos conhecido dentre os três juristas, Janaína Paschoal participaria ativamente de manifestações sociais em prol da saída de Dilma Rousseff. Discursou na avenida Paulista de São Paulo em agosto de 2016, a convite do movimento “Vem Pra Rua” e, meses mais tarde sua intervenção no parlatório da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo circularia enormemente pela internet, dado a sua performance indignada e fora dos padrões da comunidade jurídica (DUAILIBI, 2016).

O conteúdo dessa peça de *impeachment* desagradou parte do PSDB, que entendia que as menções a corrupção na Petrobrás, de acordo com o que era revelado no âmbito da Operação Lava Jato deveriam ter ficado de fora (DUAILIBI, 2016). Em verdade, para o partido não era interessante à menção a corrupção, sobretudo porque este também tinha nomes implicados na operação, especialmente o Senador Aécio Neves. Apesar disso, não houve tentativa de aditar ou desistir do pedido, especialmente após ele ter sido acolhido por Eduardo Cunha (DUAILIBI, 2016). Esse fato também revela que, para a oposição, e como as investigações demonstravam, era difícil fazer um vínculo direto de ato próprio da presidente com a questão da corrupção, o que retirava a força do pedido. Tanto o é, que diferente da peça apresentada anteriormente por Hélio Bicudo e Janaína Paschoal, nesta a defesa da tese da possibilidade de a presidente responder por fato pretérito ao mandato em curso ficou relegada para o final da argumentação da denúncia, sendo certo o maior destaque para a abertura dos decretos de crédito suplementares.

Além dos assinantes do documento, há a ratificação do pedido pelos três principais líderes dos movimentos favoráveis à remoção de Dilma Rousseff no documento: Carla Zambelli, representando 43 diferentes movimentos de combate a corrupção, Kim Kataguirí, então liderança do Movimento Brasil Livre e Rogério Chequer do movimento “Revoltados Online”. Isso revela a articulação da sociedade civil em torno do pedido, não só assinado por juristas de renome, mas com a anuência dos movimentos que comandavam as principais manifestações populares em prol do *impeachment*.

Diferente do pedido de *impeachment* aberto contra Collor, cuja petição foi protocolada após uma caminhada pública dos assinantes representando suas entidades, e teve sua abertura apreciada na mesma data pelo Presidente da Câmara dos Deputados, o pedido que foi aberto contra Dilma foi entregue por parlamentares da oposição e, após a reunião com Eduardo Cunha, que contou com os assinantes e lideranças dos movimentos sociais que endossavam o pedido, os líderes do PSDB, Carlos Sampaio (SP) e do DEM, Mendonça Filho (PE), se pronunciaram para a imprensa no Salão Verde da Câmara dos Deputados. A peça só viria a ser despachada quase dois meses depois, após a votação na qual Eduardo Cunha terminou derrotado no Conselho de Ética da Câmara. Ou seja, até aquele momento, por mais que tal pedido fosse o que contava com maior respaldo por parte da oposição e dos movimentos sociais favoráveis ao *impeachment*, não havia sinais evidentes de que seria acolhido, mas certamente consistia na arma a ser usada no momento oportuno. Não houve uma ação completamente coordenada de entrega da peça e despacho como houve com Collor.

Com relação a responsabilidade de Dilma, o pedido se centra tanto na autoria de Dilma pelos atos praticados, sobretudo com relação a assinatura dos decretos de crédito suplementar, mas especialmente na tese da “omissão dolosa”, especialmente ao tratar do caso das pedaladas: Dilma Rousseff, por ser a chefe do Executivo, tinha responsabilidade sobre os seus subordinados e, segundo a denúncia, não seria crível que não tivesse conhecimento das estratégias contábeis adotadas, especialmente diante do volume de recursos debatido. O mesmo valeria para o tema da corrupção, que também é apontado a título argumentativo, mas sem indicar qualquer ato praticado diretamente por Dilma Rousseff.

4.12 Os casos de impeachment analisados a luz da teoria

Os dois casos de *impeachment* que levaram à remoção do cargo dos presidentes brasileiros se deram em contextos sociais, políticos e econômicos bastante diferentes, embora haja pontos que os aproximam. Dentre as diferenças, a primeira delas é a motivação que levou a queda de cada um. Embora possa parecer que as razões determinantes para a remoção não estivessem contidas necessariamente na denúncia de impedimento acolhida, e que este seja sempre resultado do “conjunto da obra” – ou seja, as condições políticas e econômicas que

reverberam na sociedade e na classe política – em nenhum dos dois casos o fundamento da denúncia foi ignorado, tanto para a formulação do pedido pelos assinantes, quanto na opção do Presidente da Câmara dos Deputados em acolher justamente aquelas duas peças especificamente, o que levou a repercussões diferentes.

No caso Collor, a moralidade do presidente é o grande tema que emerge nas denúncias de impedimento. Um presidente eleito como novidade na primeira eleição após a retomada da democracia e que se provou um desastre em termos de condução política, mas também em sua promessa de lapidação do sistema em prol da honestidade da classe política: de caçador de marajás, foi o marajá caçado. Havia, ali, uma preocupação com a própria continuidade do regime democrático recentemente conquistado. Assim, nas estratégias dos atores, o tema da democracia é um importante fator considerado e daí a proeminência do “Movimento pela Ética na Política”, tendo desempenhado um papel relevante para a retirada de Collor.

Naquele contexto, a estratégia dos atores perpassou sobremaneira pelo papel desempenhado pelos grandes meios de comunicação. Collor, no que seria mais uma solenidade rotineira numa conjuntura normal, discursou com foco na televisão, objetivando que seus apoiadores saíssem às ruas de verde e amarelo; a entrevista de seu irmão, Pedro Collor, que foi fundamental para sua derrocada, se deu para uma das revistas de maior circulação do país à época. A peça de impedimento, protocolada em nome da Ordem dos Advogados do Brasil e Associação Brasileira de Imprensa, chegou à Câmara dos Deputados após uma marcha pública de seus assinantes.

No caso de Dilma Rousseff, as estratégias dos atores não ignoraram a importância dos grandes meios de comunicação, pelo contrário, mas muitas outras ferramentas de disputa foram utilizadas: o próprio protocolo de pedidos de *impeachment* foram utilizados como arma simbólica (AMORIM, 2019) em maior número que em Collor – Dilma foi a recordista de pedidos de remoção até então. Atores políticos institucionais e não institucionais também apresentaram pela remoção de Dilma em maior número. Destaque para Carla Zambelli, que viria a ser Deputada Federal a partir de 2018 e Jair Bolsonaro, então Deputado Federal e, posteriormente, Presidente da República. Além disso, as manifestações populares representaram um papel importante em ambos os casos, mas foram definitivas contra Collor; contra Dilma, o

papel da classe política exerce maior preponderância, especialmente porque as manifestações de rua, de 2015 em diante, representavam uma rejeição ao sistema político que teriam em Rousseff um primeiro alvo, mas não se esgotando nela.

A internet – que engatinhava na era Collor – teve papel crucial como forma de mobilização permanente, tanto de opositores do governo, quanto de seus partidários. As grandes manifestações de 2013, transmitidas em tempo real para as redes sociais, sem a intermediação e edição dos veículos tradicionais de mídia, marcou a possibilidade da comunicação direta e de uma nova forma de protesto. Os movimentos sociais que se organizaram contrários ao governo do Partido dos Trabalhadores, como o Revoltados On Line, Movimento Brasil Livre-MBL, Movimento Nas Ruas, dentre outros, tiveram sua base de articulação nas redes virtuais, por onde convocavam as manifestações e para onde, delas decorrentes, colocavam trechos de discursos e de fotografias dos atos. Além disso, a produção de imagens do tipo *meme* era também extensamente utilizada por esses e outros grupos, fazendo-as circular largamente na internet. Nesse caso, a violência simbólica sofrida por Dilma ganha um destaque, tanto pela utilização massiva de imagens jocosas, como em função da misoginia que transparece em grande parte dessa forma de expressão. Mais do que ser contra sua gestão, denotavam a contrariedade de uma mulher como Chefe do Executivo Federal.

Reiteradas vezes, Dilma era associada a comportamentos promíscuos como também retratada como incapaz para o exercício do cargo, em virtude do fato de ser mulher (LOBO, 2018). A violência de gênero também se materializou nos questionamentos à sua sexualidade, feitos ao longo de toda sua gestão (SALIBA; SANTIAGO, 2016). Assim, em que pese um discurso de ódio possa ter diversos alvos, como a religiosidade, etnia, classe ou cultura, contra Dilma ficou bastante evidente a dimensão misógina, que também estava associada, em muitos aspectos, ao ódio ideológico-partidário.

O machismo, sexismo e misoginia dirigidos contra Dilma mostram que a sociedade brasileira ainda trata a inclusão da mulher na política de forma bastante desigual, cujos espaços institucionais ainda não são plenamente ocupados de acordo com o número de mulheres existentes na sociedade brasileira. Assim, não só a luta pelo voto das mulheres foi árdua e lenta, como a batalha pela efetiva inclusão feminina no cenário político ainda se dá de maneira

insatisfatória e com resultados ínfimos (SALIBA; SANTIAGO, 2016). O obstáculo colocado para a mulher na política não está relacionado apenas com a ocupação de um espaço que era antes apenas masculino, mas também na necessidade de enfrentar o ódio dirigido contra a figura feminina, que se apresenta tanto em discursos contrários a equidade de gênero, como nos casos explícitos de assédio e hipersexualização da mulher.

Nesse sentido, a questão do ódio – misógino também, mas não só – foi muito mais sentido por ocasião do processo de retirada de Dilma Rousseff que de Fernando Collor. Os movimentos populares de direita, ao se realinharem e também ocuparem as ruas, num movimento até então inédito desde a redemocratização, foram fortemente insuflados por um discurso baseado no ódio.

Os elementos que marcam a política brasileira em seus aspectos mais arcaicos, especialmente o patriarcalismo, se fizeram presentes de forma bastante eloquente por meio dessas manifestações de ódio: o ressentimento com os sucessos das políticas sociais dos anos petistas e o medo do comunismo – que, como visto, aparece em alguns dos pedidos de *impeachment* contra Dilma – foram expressos pelo sujeito antipetista e conservador. A organização em torno de Aécio Neves para as eleições de 2014 e sua derrota contestada por ele, se converteram em elemento de paixão política conservadora (AB´SÁBER, 2015), que fomentou o acirramento político, encontrando justificativa de plausibilidade nos escândalos de corrupção na Petrobrás e nos problemas da condução econômica que se tornaram evidentes após as eleições daquele ano.

O cenário foi completado pela eminência dos grandes eventos esportivos e o papel desempenhado pelo poder público em seu financiamento. Os pronunciamentos de Dilma eram acompanhados de panelaços, e sua presença nos eventos esportivos alvo de vaias e xingamentos. Os discursos de Dilma e eventuais impropriedades de expressão ou falhas de oratória eram extremamente ressaltados por seus opositores, como se isso denotasse incapacidade para o exercício do cargo. Todas as características pessoais de Dilma, especialmente as relacionadas com o fato de ser mulher eram utilizadas de forma exacerbada pelos críticos.

Dilma havia herdado o cargo de um presidente extremamente popular e com uma coalizão de governo montada. Se Collor demorou a entender como governar no presidencialismo

de coalizão e, quando buscou formar seu escudo já era tarde demais, Dilma padeceu de um mal antagônico: seu escudo era pesado demais para ser manejado e lhe servir de proteção. Os custos do presidencialismo de coalizão, que já dava sinais de esgotamento no primeiro mandato da presidente, se agudizaram a partir de 2015. Além de serem muitos interesses a considerar para a condução política, o papel do sistema de justiça na política passa a ser definidor.

As forças políticas tradicionais estavam desgastadas e o governo de José Sarney era bastante impopular quando da eleição de 1989. Collor buscou manter-se afastado dos partidos políticos tradicionais, demonstrou esse comportamento no início de sua gestão, ao tentar governar de forma alheia ao Congresso Nacional. Em Rousseff, a classe política também se apresentava bastante desgastada, inclusive seu próprio partido, afetado não só pelo escândalo do Mensalão, que explodiu anos antes, mas pelas mais recentes denúncias que envolviam a Petrobrás. Mas, ao contrário de Collor, buscou formar uma ampla base parlamentar, sem um compromisso pragmático claro dentre seus componentes.

Os dois casos mostram que a inexistência de uma boa relação com o Congresso Nacional, sem uma base parlamentar sólida e que garanta a sobrevivência do governo, é determinante para o *impeachment*. Isso não significa que, ter uma maioria parlamentar extensa, como o caso de Dilma mostra, seja suficiente. A perda de sua base parlamentar se deu em momentos muito próximos da concretização do impedimento, no ano de 2016, quando o PMDB desembarcou da coalizão de governos e outros partidos o seguiram, de sorte que, na maior parte do tempo, contava com amplo apoio parlamentar. Naquela altura, em 2016, já era difícil apostar na continuidade da gestão, com o processo de impedimento já aberto. A verdade é que não havia um compromisso da base parlamentar com a manutenção das políticas de interesse do governo e, mais ainda, buscavam a própria sobrevivência, uma vez que se viam diuturnamente ameaçados pela Operação Lava Jato.

A disputa para a presidência da Câmara dos Deputados que resultou na vitória de Eduardo Cunha, para a qual o PT havia lançado candidato próprio, foi um dos primeiros erros do governo, que prejudicou de plano o início de segundo mandato de Dilma Rousseff e marcou de forma definitiva como seriam as relações com o presidente daquela casa: chantagem por parte de Cunha e desconfiança mútua. Assim, apesar de contar com uma larga base de sustentação, o

governo cometeu equívocos que prejudicaram o relacionamento com os parlamentares, já dificultado pelo volume de interesses em questão e a ameaça no ar, vinda do Poder Judiciário e da Polícia Federal.

Em ambos os processos analisados, portanto, o início da gestão – mesmo que o caso de Dilma se trate de reeleição – deu a tônica do porvir. A disputa eleitoral é, por si só, um momento crítico, mas não necessariamente um instante de conjuntura política fluída, nos termos propostos de Dobry (2014). Como visto, esse processo é marcado pela redução da autonomia dos setores e a existência de jogadas multisetoriais, como também pela abertura de espaços de confronto com possibilidade ampla de movimento das pautas em disputa, que são consideradas nas táticas dos atores e nos recursos a serem mobilizados. Essa conjuntura também é marcada pela evasão do cálculo dos atores e sua autorreferência. Dai que “com a dessetorização conjuntural do espaço social e a abertura dos sítios de confronto que a ela esta ligada, assistimos, com efeito, a uma emergência tendencial de uma forma alargada de interdependência (...)” (DORBY, 2014, p. 135).

As eleições, que no regime presidencialista possuem data certa para acontecerem, têm as regras do jogo e as expectativas dos atores devidamente estabelecidas de antemão. Nelas não ocorre a incerteza estrutural que marca conjuntura fluída e dificulta o cálculo dos atores envolvidos. Isso não significa que os atores sociais que são mobilizados não deixem de agir de acordo com as suas lógicas rotineiras e passem a atuar em torno da grande questão de mobilização multissetorial, que são as eleições. Estudantes de mobilizam em torno da disputa eleitoral, assim como trabalhadores e políticos, deixando temporariamente de lado os espaços em que setorialmente atuavam.

Não há uma incerteza generalizada entre os diversos atores – o resultado ou é a vitória ou a derrota eleitoral – nem tampouco as situações são completamente novas e as interações incomuns, de modo que o jogo não é imprevisível por completo. As eleições, ao contrário, servem para garantir a previsibilidade da mudança da gestão, sobretudo por deixar o perdedor ciente de que, no próximo pleito, terá condições de vencer a disputa. As eleições de 1990 e 2014 ocorreram em conjunturas de grande tensão política. Os contextos eleitorais foram marcados por sua singularidade anterior e os padrões de relações conflituosas já estava presente. Mas há uma diferença considerável no caso de Collor e de Dilma Rousseff.

Em 1989 foram 21 candidatos, na primeira eleição que sucedeu as mobilizações em torno da campanha pelas “Diretas Já” e as articulações que marcaram o final do período autoritário, consistindo na primeira escolha popular para a presidência em mais de vinte anos. Collor se colocava como uma novidade na política, em virtude da combatida imagem que a classe política já possuía a época, num cenário já marcado por uma crise econômica que se mostrava incontrolável, como mostra a hiperinflação do período e uma série de planos econômicos anteriores fracassados. Todavia, não havia qualquer questionamento do sistema democrático ou dificuldade para que Collor exercesse seu mandato, caso tivesse sabido operar dentro da lógica política que o sistema brasileiro coloca.

Por outro lado, a disputa de 2014 entrecorre após as manifestações de junho de 2013, com seus efeitos ainda não completamente assimilados na sociedade brasileira, bem como o início da Operação Lava Jato que afetou sobremaneira a percepção da opinião pública, tornando a corrupção um dos temas principais da agenda de debate público, como o comportamento da classe política que passou os anos seguintes buscando a própria salvação. Inclusive, em meados de 2013, Dilma chegou a anunciar que iria propor uma constituinte para tratar exclusivamente do tema da Reforma Política.

A contestação das eleições por parte de Aécio Neves e seu partido, logo após a derrota eleitoral em 2014, se mostra com uma escolha tática somente passível de ser aceita num contexto de interdependência tática alargada, onde os setores não se comportam da maneira por eles esperada, se valendo de estratégias que não seriam habitualmente adotadas. A contestação das eleições, representa a mudança de estado que marca de forma definitiva um período de crise, na esteira do proposto por Dobry. A contestação das eleições publicamente e por meio da justiça eleitoral revela, não só a rejeição de um dos princípios da democracia eleitoral – o aceite do resultado pelo perdedor – como também o uso de uma ferramenta – a ação judicial – como uma estratégia não usual naquele contexto.

Ainda, Dobry compreende que não há dissolução de continuidade entre as conjunturas políticas fluidas e as conjunturas rotineiras. As conjunturas fluidas não são patologias que um sistema apresenta em um dado momento, rompendo de maneira completa com seu funcionamento cotidiano, mas há modificações de estado, ou seja, as relações sociais se operam

de forma distinta daquela dos períodos rotineiros. Como dito, o espaço de confronto é ampliado e o cálculo dos atores se tornam incertos.

Nesse sentido, o PSDB passou a utilizar de estratégias que poderiam romper com o sistema democrático – ao contestar a vitória do PT e, posteriormente, buscar o impedimento antes mesmo que o crime fosse cometido – o que não aconteceu no caso de Collor. Ainda que ali o cálculo dos atores também fosse incerto, havia uma preocupação com a manutenção do sistema democrático recém-reconquistado no país, tanto o é que havia um temor acerca da posição que os militares eventualmente poderiam tomar, quando da deflagração de um processo de *impeachment*. No caso de Dilma, o cenário era o de esgotamento do modelo do presidencialismo de coalizão, como de diluição dos compromissos democráticos.

Isso repercute também no que houve após o término do processo. Em Collor, com a posse do então vice-presidente Itamar Franco, logo o país pode observar a elaboração de um novo plano econômico, tendo Fernando Henrique Cardoso à frente do Ministério da Fazenda e que, devido ao sucesso do Plano Real, viria a ser eleito em 1994 para a Presidência da República. O cenário com Dilma é completamente diverso.

Michel Temer assume com a intenção de modificar de forma contundente as políticas de interesse do Executivo, dando prevalência aos interesses do grande capital financeiro. Ainda acossado pela Operação Lava Jato, sobretudo após vir à tona a gravação feita pelo empresário Joesley Batista do frigorífico JBS, em maio de 2017, na qual o empresário afirma que mantinha pagamentos pelo silêncio de Eduardo Cunha e Temer concorda com a postura, a gestão se mantinha à duras penas. Houve a aprovação da reforma trabalhista e da PEC 55, que limitava os gastos do Executivo Federal e que ficou conhecida como “Teto de Gastos”, mas, em que pese às medidas agradassem setores importantes do país, especialmente o setor financeiro e parte do empresariado, ficou longe de servir para alavancar a popularidade do presidente ou resolver o conflito instaurado no país. Temer sequer cogitaria a concorrer na eleição seguinte, dados os níveis irrisórios de popularidade que possuía.

O que veio a seguir foi ainda pior. 2018 foi um ano marcado pelo avanço do ódio político. Em 07 de abril de 2018 houve a prisão de Lula pela Operação Lava Jato, enquanto aparecia como primeiro colocado nas pesquisas eleitorais para ser Presidente da República pela

terceira vez. De outro lado, se dava a ascensão de Jair Bolsonaro, que sem tempo de televisão no horário eleitoral e, após levar uma facada na cidade de Juiz de Fora, chegou ao primeiro lugar pela disputa ao cargo presidencial daquele ano, numa campanha marcada pela ausência nos debates eleitorais televisivos e pelo uso das redes sociais como grande mecanismo de comunicação com o eleitorado, utilizando-se de notícias falsas e informações distorcidas. A antiga polarização entre PT e PSDB havia chegado ao fim: a liderança de Aécio Neves, que havia tido protagonismo durante o *impeachment* de Dilma, seria atingido pela Lava Jato e ficaria marcado especialmente pelas gravações vindas a público no âmbito da operação. De senador, se tornaria deputado federal, após se eleger com 106 mil votos, na 18ª posição de seu estado, Minas Gerais.

O país ainda não retornaria a condições de normalidade. Não só em 2018 houve a eleição de Jair Bolsonaro, como a face política da Operação Lava Jato ficaria evidente: Sérgio Moro assumiria o posto de Ministro da Justiça no Executivo formado para 2019. Além disso, a partir de 9 de junho de 2019, o jornal virtual, *The Intercept Brasil*, traria a público uma série de mensagens trocadas entre as principais figuras da Operação, sobretudo Moro e o procurador Deltan Dallagnol, revelando um conluio de atuação que fere a equidistância que o julgador deve ter das partes e a garantia do Devido Processo Legal, enquanto princípio constitucional. A Operação Lava Jato seria enterrada, tanto por seu descrédito, quanto pela pressão da classe política. Decisões importantes seriam revistas pelas cortes superiores, inclusive aquela que levou a prisão de Lula, que sairia do cárcere em novembro de 2019.

Os efeitos do impedimento de Dilma, portanto, se protelaram no tempo, o que deixa transparecer que a sua remoção não se prestou para solucionar a crise política. Além disso, como fica claro com a análise dos pedidos de impedimento apresentados, a figura da presidente, apesar de questionada por diversas vezes em sua capacidade para o exercício do cargo, dificilmente foi diretamente implicada nas razões que levaram a sua queda, as quais, aliás, sequer eram tema central da fala de parlamentares que votaram publicamente pelo impedimento, ou apareciam nas manifestações populares.

Há uma nítida rejeição aos governos petistas que emerge nas ruas no ano de 2013 e se cristalizam em torno de *impeachment* de Dilma. Alegações contra o PT que viriam a aparecer

com força a partir de 2018, pelo uso massivo das redes sociais pela extrema-direita bolsonarista, com o uso de notícias falsas, já apareciam naquele momento, tais como: i) vinculação do PT com ditaduras de esquerda, ii) Foro de São Paulo enquanto organização que pretendia instalar o comunismo na América Latina, iii) projeto de perpetuação no poder do Partido dos Trabalhadores, que se utilizaria da corrupção e do desmonte das empresas públicas para isso. A partir de 2013, mas, sobretudo em 2015 e 2016, se vislumbra a emergência de diversos movimentos conservadores e a permanência destes na arena pública, que se mantiveram ativos contra a presidente Dilma Rousseff e o PT (CHAIA, 2016).

A rejeição do PT por parte da população, aliada a intenção de mudança do rumo das políticas públicas por parte da classe política - o que fica evidente com a introdução do “Teto de Gastos”, da reforma da previdência e da mudança da política de preços da Petrobrás - deixa claro que a remoção de Dilma era, antes de qualquer coisa, a remoção de um determinado projeto político para a introdução de um novo. Não é o mesmo que ocorre com Collor, na medida em que, solucionada a crise econômica dos anos 90, as políticas liberalizantes e atreladas a política monetária do FMI e do Consenso de Washington são seguidas pela gestão de FHC. O *impeachment* não substituiu um projeto político por outro, antes, tornou possível que o presidencialismo de coalizão – apesar de seus problemas de origem – tornasse o sistema governável até o início dos anos de 2010.

É assente na ciência política contemporânea que os golpes de Estado clássicos praticamente desapareceram do horizonte mundial, o que não reflete uma diminuição no uso do termo e de suas variações adjetivadas. A partir de uma vasta pesquisa do uso do termo golpe de estado e suas variações adjetivadas em livros e bancos de dados acadêmicos, Marsteintredet e Malamud mostram o crescimento do interesse pelos termos cresce a partir dos anos 2000, quando golpes de Estado, no sentido clássico do termo já se faziam escassos (MARSTEINTREDET, MALAMUD, 2019). O aumento está associado com o uso do termo associado com versões como “soft”, “parlamentar”, “constitucional”, “neoliberal”, “mercado”, “eleitoral”, “judicial”, dentre outros, que se afastariam do termo clássico.

Conforme argumentam, na esteira de outras pesquisas, a ausência de golpes clássicos faz com que o entendimento do conceito seja expandido, de modo a abarcar outros casos que de

início não seriam considerados (MARSTEINTREDET, MALAMUD, 2019). Para eles, se antes o uso de adjetivos trazia definições mais precisas, agora o uso de novos adjetivos estaria formando subtipos que não conteriam elementos constitutivos, ou apenas contemplariam em parte, o conteúdo do conceito raiz.

Da utilização adjetivada, os autores ressaltas três subtipos de golpe, brevemente resumidos aqui: perpetrado pela sociedade civil, na qual setores da sociedade praticam os atos antidemocráticos visando a remoção presidencial; o golpe judicial, que consistira na utilização do Poder Judiciário contra outras agências do estado para capturar o poder para um terceiro, podendo se dar contra ou a favor do presidente e, por último, o “soft golpe”, no qual estariam englobados os golpes parlamentares e constitucionais, visando retirar o presidente do poder ou mantê-lo para além do período de mandato. O *impeachment* de Dilma Rousseff, por exemplo, poderia estar tanto enquadrado como um golpe judicial, em razão da participação do Poder Judiciário brasileiro na legitimação do processo que levou à remoção, ou como um “soft golpe” ou um golpe parlamentar (MARSTEINTREDET, MALAMUD, 2019).

Após demonstrar a possibilidade do uso do termo com adjetivos e alguns subtipos possíveis, os autores argumentam quanto aos riscos da proliferação de novas categorias vinculadas ao conceito clássico de golpe de estado. Se evitaria o alargamento do conceito e criaria novas categorias de análise num primeiro momento, é certo por outro lado que permitiria a proliferação de novas variações que, ao final, se prestariam a justificar qualquer interrupção de mandato. O conceito perderia seu significado numa miríade de novas categorias, dificultando novas análises e avanços reais no mundo prático (MARSTEINTREDET, MALAMUD, 2019). Assim,

Classifying as coups phenomena that belong to another class, such as impeachments, raises a set of normative and, more consequentially, policy-related questions, as powerful actors could set measures in motion according to the label that best fits their interests (MARSTEINTREDET, MALAMUD, 2019).

Ao desenvolver seu estudo, a partir de conceitos clássicos de golpe de estado existentes na ciência política, Rafael Martinez (2014) busca fazer uma aproximação contemporânea, propondo alguns subtipos diminuídos de análise. Conforme este demonstra, a primeira vez que a expressão golpe de Estado foi utilizada na história foi por Gabriel Naudé, em 1639, em seu livro “*Considérations politiques sur les coups d’État*”. Ali, esse tipo de golpe é descrito como atos

ousados e extraordinários, que o monarca seria obrigado a realizar em assuntos difíceis ou urgentes. Estes seriam contrários à lei e executados para benefício do bem comum. Além disso, deve ser norteado por princípios de honra, justiça e utilidade e colocado em prática de forma repentina e surpreendente, de modo que, quando iniciados, nada mais os poderia impedir a execução (MARTINEZ, 2014).

A evolução do conceito de golpe de estado trazida por Martinez, demonstra que este passou de um ato principalmente voltado para a manutenção do poder na mão de seu executor para a derrubada de um governo com a eliminação do chefe de estado. Em suma:

Es decir, mientras Naudé inventa el Golpe de Estado como un instrumento extraordinario de poder absolutista con el que mantener el dominio del príncipe frente a las amenazas externas e internas del Estado, el moderno Golpe de Estado no es un acto de defensa o protección del sistema, en este caso de la democracia, es más, es un acto que termina con ella. En otras palabras, hoy se mantienen todas las características definitorias del hecho aportadas por el bibliotecario francés (extraordinario, rápido, sorpresivo, ilegal y justificable); pero no su esencia (es el poder el que se defiende). Frente al Golpe de Estado como protección del poder (absolutista) surge el Golpe de Estado como ataque al poder (democrático) (MARTINEZ, 2014).

Martinez ainda oferece uma definição de golpe de Estado, baseada na literatura contemporânea, compreendendo este como ações concatenadas e realizadas num curto espaço de tempo, para remover o poder executivo por parte de um pequeno grupo com capacidade de dissuasão, por meios ilegais e com uma ameaça, ainda que potencial, de violência. Efetivado o golpe, esse grupo trataria de justificar que os interesses que o motivaram não seriam particulares, mas se revestiriam de um caráter geral, contra uma gestão governamental desastrosa (MARTINEZ, 2014).

O conceito é decomposto por Martinez nas condições necessárias que aparecem na definição. Assim, discorre sobre os i) fatores de propensão que levam ao golpe, tidos como as condições sociais, econômicas e políticas que o tornam propenso; ii) os fatores explicativos, ou seja, as justificativas dadas pelos golpistas, que se desdobra no terceiro fator, iii) da ilegalidade, manifestada ou não, ou seja contemporaneamente tem sido negado que o golpe seja ilegal, mas tão logo executado, passa-se ao esforço de justificar a necessidade do ato. O quarto componente do conceito é a iv) execução por um pequeno grupo pertencente a elite política, interior ou exterior ao Estado, que visa o ocupar o Poder Executivo, ou evitar que alguém chegue a ele após a vitória eleitoral. O quinto componente se refere a v) excepcionalidade e vertiginosidade, que a

execução repentina e com capacidade de atingir o ponto necessário com o menor esforço possível, impedindo a reação dos atingidos. Por último, o sexto componente é a vi) violência, que mais recentemente não se trata da violência física propriamente dita, mas do nível de ameaça e pressão de forma sustentada e que pode vir de fato a se tornar físico caso necessário, mas que se prefere evitar para não conturbar a alegação de legalidade do ato (MARTINEZ, 2014).

Com o conceito decomposto, Martinez propõe oito tipos teóricos diminuídos de golpe possíveis que tenham como objetivo retirar o presidente do poder. Estes, são uma combinação das características principais sempre presentes (fatores de propensão, fatores explicativos e excepcionalidade) com a variação dos demais elementos, que podem estar ou não presentes (ilegalidade assumida, grupo executor interno e uso da violência) (MARTINEZ, 2014). O conceito de golpe de Estado clássico seria o único a ter presentes os três elementos adicionais em conjunto. De outra banda, por exemplo, um tipo diminuído é aquele no qual os golpistas pertencem a um grupo da elite política que é exterior ao estado, não assumem a ilegalidade do ato, buscando meios jurídicos de justifica-lo e, por fim, prescindem do uso da violência para a concretização do golpe.

Martinez destaca, ainda, que os casos mais interessantes para análise são aqueles onde não há a ilegalidade assumida, ou seja, o grupo executor busca justificar o ato por meio de uma interpretação forçada da lei para assegurar a legitimidade da empreitada (MARTINEZ, 2014). Dentre estes, ressalta o golpe executado por elites políticas internas e com ou sem o uso de violência, a qual deve ser mínima para não ser incompatível com a aparência de legalidade que os golpistas buscam dar para o ato. Em decorrência:

Así pues, pese a que surgen ocho modelos teóricos, en realidad, el uno y el dos responden a la definición matriz y a un subtipo de amplio reconocimiento en la literatura de Golpe de Estado, y solo el cinco –golpe de Estado legal con violencia mínima–, el seis –Golpe de Estado legal sin violencia– y el ocho –Golpe de Estado mínimo– pueden implicar la existencia de ese Golpe de Estado sofisticado por sus actores para escamotearse con otra apariencia ante unas sociedades cada vez con mayor cultura política y, por ello, menos proclives a entender y santificar el acceso al Gobierno mediante estas prácticas. (MARTINEZ, 2014)

O trabalho desenvolvido por Martinez tem especial interesse para os fins deste, na medida em que demonstra a evolução do conceito de golpe do Estado após o seu primeiro registro histórico e suas mudanças na literatura. Além disso, ao propor subtipos diminuídos, sem dar-lhes

qualquer nomenclatura específica, contribui para demonstrar que o conceito central ainda permanece vivo e passível de evolução. As características principais se mantêm, podendo vir acompanhadas de outras que estejam mais alinhadas aos novos tempos e a cultura política onde vier a ser executado.

A tentativa de legitimar o ato ilegal por meio de argumentos de cunho jurídico e de uma interpretação forçada da lei, poderia dar a entender que o *impeachment* sem base legal se encontraria abrangido pelo conceito trazido por Martinez, todavia, a necessidade de que o ato seja executado de forma rápida e sem possibilidade de reação, faria com que não pudesse ser enquadrado no conceito, dado que a observância de ritos processuais, com possibilidade de defesa do acusado nos termos previstos pela legislação, impediria reputar o ato como excepcional e vertiginoso.

Não obstante, em suas conclusões, o próprio Martinez faz menção a remoção de presidentes pelo juízo político, ressaltando as características comum deste com os golpes militares:

En definitiva, el Golpe de los siglos xix y xx guarda relación con el concepto desarrollado en los siglos xvii y xviii, pero se trata de una mutación de este concepto. Me atrevería a decir, asimismo, que los golpes del siglo xxi han hecho lo mismo respecto de sus precedentes. El Golpe de Estado evolucionó desde un acto ilegal y violento en defensa del poder ejecutivo hasta un acto ilegal y violento que ataca al poder ejecutivo para suplantarlo, y en la actualidad, se ha transformado en un acto pretendidamente legal y no violento –pues le basta con las amenazas– que sigue atacando y queriendo desplazar al poder ejecutivo. Todo lo que actúe contra la legitimidad y pretenda usurpar el poder golpea los fundamentos del Estado de derecho (MARTINEZ, 2014).

Assim, se o conceito de golpe de Estado evoluiu de um ato absolutista de proteção do príncipe, agora este visa justamente suplantar o ocupante do cargo, utilizando de técnicas e ferramentas cada vez mais sofisticadas que visam assegurar a legitimidade social do ato, a despeito de sua ilegalidade intrínseca. Daí, porque, parece ser aceitável afirmar que mais importante que a execução vertiginosa, os instrumentos utilizados e as justificativas para dar a aparência de legalidade parecem ser mais relevantes na análise de um golpe de Estado nos dias de hoje. Mecanismos estes que não deixam de ser excepcionais uma vez que não são utilizados na rotina política diária de um país. Desse modo, portanto, o cabimento do *impeachment* no

conceito trazido por Martinez também fica demonstrado, quando este tiver por fundamento outro objetivo que não a remoção legítima do chefe do Executivo nos termos constitucionais e legais.

Além disso, não se pode olvidar que, da mesma forma que um processo de transição democrática não ocorre de maneira linear, uma vez que ele é transformador e dinâmico, o mesmo acontece quando a remoção presidencial é levada a cabo. Esta, não deixa de acontecer após um processo transformador em diversos aspectos, cujo dinamismo e a presença de diversos atores, com interesses distintos, certamente pode permitir que aqueles que agem motivados por intenções antidemocráticas, ou no mínimo contrárias à legislação, possam exercer um papel de influência grande para efetivar a remoção presidencial.

Por essa razão, ainda que a ressalva de Marsteintredet e Malamud, presente também em Collier e Levitsky, com relação ao perigo de se imaginar uma miríade de conceitos que terminem por não explicar nada, é impossível ignorar a possibilidade de uma confluência de interesses para a remoção presidencial. Estes podem forçar a legislação para buscar assegurar a legitimidade do processo ou extrapolar suas bases e encerrar um ato de ilegalidade. Daí a importância de o conceito adotado estar baseado em evidências específicas do processo analisado. Por exemplo, Francisco Fonseca (2016) demonstra o consórcio desestabilizador que se formou durante as presidências do Partido dos Trabalhadores que levaram a remoção de Dilma Rousseff, salientando, ainda, o papel do Poder Judiciário nessa trama.

Não parece desarrazoada a utilização do subtipo diminuído de golpe parlamentar para tratar do *impeachment* que afronta as bases legais para a sua consumação, quando este processo tiver por predominância o Poder Legislativo, como é o caso brasileiro. Por isso é que o presente estudou se debruçou sobre as perspectivas de análise do processo de crise política, para poder então se deter naquilo que o desencadeia e torna factível a opção dos atores pela remoção presencial, para ser possível ver a aderência da situação de fato a esta categoria de análise.

Assim, na esteira de tentar dar uma nomenclatura conceitual para cada um dos casos de impedimento analisados, o que se vislumbra é que há uma diferença fundamental entre eles: se ambos aconteceram em governos que não se mostravam virtuosos, o papel desempenhado por cada presidente naquilo que levou a sua queda é bastante distinto. A diferença fundamental, extraída da presente análise ao conjugar o processo de crise política com a leitura das peças de

impedimento, revela que no caso Collor, o presidente foi diretamente envolvido nos escândalos de corrupção que levaram a sua queda. Dilma Rousseff, ao contrário, foi retirada do mandato por fundamentos que iam além de atos particulares do exercício do encargo.

Apenas a assinatura dos decretos de abertura de créditos suplementares e que violariam a meta fiscal em curso poderiam ser imputados diretamente a ela, enquanto ato de participação personalíssima, mas cuja ilegalidade dependia de interpretação jurídica que não estava clara no momento do fato. Isso fica nítido com o esforço feito pela oposição para encontrar algum elemento de robustez para fundamentar o pedido de remoção contra Dilma Rousseff, sobretudo porque, como visto, o caso das pedaladas fiscais poderia prejudicar partidários dos partidos de oposição ao governo e favoráveis ao *impeachment*.

Daí, então, é possível afirmar que o Congresso abusou de seus poderes legislativos contra Dilma Rousseff, cujo interesse era a busca de autoproteção, contra o avanço da Operação Lava Jato que colocava em risco a sobrevivência de diversas lideranças políticas. O *impeachment* brasileiro não está formalmente previsto na Constituição da República e na lei n.º 1060/50 para a remoção de um presidente que exerce uma gestão ruim. Isso torna possível adotar o conceito de golpe parlamentar no caso de Dilma.

O mesmo não aconteceu com Fernando Collor. Embora esse tenha sido absolvido posteriormente pelo Supremo Tribunal Federal, a questão que mobilizou a sociedade civil e que transparece na maioria dos pedidos aqui analisados está relacionada com a dimensão ética: a incipiente democracia brasileira não poderia ter a frente do Poder Executivo um presidente seriamente implicado em esquemas de corrupção.

Collor deixou de reunir as condições morais para o exercício do mandato, não sendo mais visto como alguém que correspondia ao decoro e a probidade exigidos para o cargo. Quando constatado o seu envolvimento, a presidência se tornou insustentável. Nesse sentido, observa-se que as investigações levadas a cabo pela CPMI não tinham como primeiro objetivo a remoção de Collor, tendo o presidente ainda apoio suficiente para impedir a sua retirada. A crise foi sendo aprofundada à medida que novas provas surgiam e cada vez menos aquele dava sinais de que iria contornar a situação e melhorar a efetiva da relação com o congresso, ainda que tivesse tentado demonstrar disposição para tanto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo reconstruir o processo de crise política subjacente aos casos de *impeachment* abertos no Brasil: Collor em 1992 e Dilma Rousseff em 2016. A remoção presidencial é um tema que aflige os sistemas presidencialistas da América Latina, dado o elevado número de casos nos quais os presidentes não conseguiram chegar ao término de seu mandato. No contexto latino-americano, diversos foram os procedimentos e as justificativas adotadas quando da remoção de um governante, revelando ser um ambiente profícuo para a análise do tema. No Equador, em 1997 o presidente Abdalá Bucaram foi declarado mentalmente insano pelo Congresso do país por maioria simples, vez que a oposição não havia conseguido quórum qualificado para um processo de *impeachment* (LIÑAN, 2016).

Apesar disso, o estudo não teve a pretensão de consistir num estudo comparado ou, mais ainda, dar respostas que pudessem se amoldar a um maior número de casos; ao contrário, os objetivos do presente estudo sempre foram mais específicos, ou seja, reconstruir os casos brasileiros e identificar não só porque dois presidentes brasileiros caíram num intervalo relativamente curto de tempo, como também quais os fatores que estiveram presentes para que isso acontecesse.

A análise centrou-se em dois aspectos: no processo de crise política e na leitura em si dos pedidos de impedimento, apresentados contra aqueles que sofreram os processos até o final. Partiu-se da premissa de que, para conhecer um instrumento, é necessário identificar a forma como ele é utilizado na prática. Não sendo este um trabalho voltado para a ciência jurídica, pouco importava identificar a aderência aos requisitos formais e de mérito dos pedidos a luz da legislação vigente, mas as razões pelas quais os cidadãos apresentavam suas denúncias, num esforço de tentar compreender, também, a influência do processo de crise na percepção da população que se insurge contra um presidente.

Por outro lado, foi importante construir categorias de enquadramento dos pedidos, com a finalidade de observar eventuais padrões de correspondência entre eles, tentar identificar quais seriam as razões que apareciam como relevantes aos peticionários, ou aquelas que eram frequentes e contribuíam para a queda remoção do presidente. Esse enquadramento revelou que

em Collor os fundamentos apresentados para a sua remoção centraram-se basicamente em torno da dimensão ética, ou seja, na contrariedade dos proponentes com o envolvimento do presidente em atos ilícitos, que levou a maioria dos pedidos serem enquadrados como de cunho eminentemente jurídicos.

No caso de Dilma Rousseff, não há a preponderância absoluta de uma das categorias adotadas, em termos absolutos, o que revela a complexidade da crise política em curso e a diversidade de alegações que foram feitas contra a presidente: elementos políticos, jurídicos ou econômicos transparecem em proporções semelhantes nos pedidos. Certamente a corrupção era o tema em voga na agenda política do período, especialmente em razão da emergência da Operação Lava Jato, mas também por conta de como o escândalo do mensalão ficou atrelado ao PT e suas lideranças. Dilma Rousseff foi associada a ambos os casos, pela imprensa e pelos proponentes de pedidos de *impeachment* e isso levou a um grande número de pedidos que citavam tais fatos, ainda que não como preponderantes para a remoção – como é o caso da denúncia que foi acolhida. Todavia, muitos outros fatos foram imputados contra a presidente, para objetivar sua saída. Construiu-se uma conjuntura política na qual o exercício da gestão era extremamente dificultado.

Essa análise demonstrou que os processos de *impeachment* brasileiros não se descuraram de levar em conta os fatores pelos quais abertos. Sobretudo no caso de Dilma Rousseff, em que a razão é de cunho técnico contábil e não há notícia de que tenha havido qualquer manifestação pública revoltosa com a assinatura de decretos de crédito suplementares, não se cogitou do acolhimento de nenhum pedido enquanto não houvesse uma razão que implicasse diretamente a presidente. Collor somente foi implicado após ser robusto o seu envolvimento nos casos de corrupção, investigados pela CPMI e pela Polícia Federal. Ou seja, houve uma preocupação em assegurar ao menos que houvesse uma aparência de legalidade para a remoção do presidente, numa tentativa de dar legitimidade à estratégia de derrubar uma gestão que se compreende como ineficiente – seja para responder aos problemas da população, seja a luz da relação com o Congresso Nacional.

Ao se observar o processo de crise política que levou a remoção dos presidentes, o trabalho revela que o impedimento de Dilma Rousseff se deu em um contexto de baixa adesão

democrática por parte daqueles que poderiam contribuir para a sua remoção, especiais destaques ao candidato derrotado nas eleições de 2014, Aécio Neves, ao presidente da Câmara dos Deputados à época, Eduardo Cunha e ao trabalho desempenhado no âmbito da Operação Lava Jato. No contexto de crise política, no qual os órgãos policiais e do judiciário agiam de maneira política, extrapolando, portanto, os seus limites próprios de atuação, as estratégias utilizadas pelos partidários do *impeachment* não se preocupavam com a manutenção das instituições democráticas de forma substancial. Ao dar-se prevalência para interesses particulares, estes se amoldaram aos dos grandes meios de comunicação de massa e do capital financeiro internacionalizado, o que tornou possível a adesão popular pela remoção de Dilma Rousseff por um motivo que seria estranho ao cotidiano da população. Como visto a partir da aplicação da teoria de Michel Dobry, os setores desobjetivados e com sua autonomia reduzida, agiram a partir de comportamentos que não levavam em conta a manutenção do processo democrático, ainda que atuando no espaço próprio da política institucional. Isso traz preocupação para o futuro.

Embora a primeira vista o sistema constitucional tenha assegurado às condições para que houvesse o *impeachment* sem a ruptura do regime democrático, havendo a passagem de poder ao vice-presidente e posteriormente sendo realizadas eleições, ao olhar no detalhe, o cenário se torna mais dramático. O Brasil é um país que sempre conviveu com tendências para a autocratização: traços autoritários convivem com experiências de promoção da democracia. O papel exercido pelos militares, ao tentar tutelar os poderes constituídos, pronunciando-se em momentos de instabilidade política demonstram isso de maneira mais clara – a mensagem eletrônica do Gen. Villas Boas por ocasião do julgamento do *Habeas Corpus* de Lula, dois meses antes do pleito eleitoral de 2018, no qual afirmou que o Exército brasileiro se mantinha atento as suas “missões institucionais” é um exemplo contundente. Um volume significativo de pessoas ainda sai às ruas pleiteando intervenções militares e a instauração de um regime comandado pela caserna. Isso marca a difícil construção da consolidação da democracia no Brasil, especialmente num cenário internacional que também se mostra hostil neste aspecto, vide a emergência de lideranças autocráticas ao redor do mundo, e da eleição de Donald Trump nos EUA.

Com a vitória de Jair Messias Bolsonaro para a presidência da República em 2018, após a passagem da gestão tampão de Michel Temer, o ambiente visto foi de permanente estresse institucional. A opção adotada nos primeiros anos de governo foi de evitar a construção de uma

coalizão sólida de partidos aliados que permitisse a aprovação das pautas de interesse do governo, sobretudo em razão da ausência de uma diretriz de políticas públicas a serem implementadas: tampouco as reformas liberalizantes anunciadas e materializadas na figura do então Ministro da Economia Paulo Guedes tinham uma direção clara. O comportamento de permanente tensão não se deu apenas entre os poderes da República, mas também no tratamento dispensado para a imprensa - havendo a opção por uma comunicação virtual direta com o eleitorado. O ambiente de conflagração levou, inclusive, a episódios de assassinatos de opositores do presidente fora do ambiente de manifestação política pública e culmina na cena da deputada federal Carla Zambelli (PL-SP) de arma em punho, às vésperas do 1º turno das eleições de 2022, correndo atrás de um opositor negro nas ruas de São Paulo. Tampouco a pandemia do novo coronavírus serviu para modificar o cenário, inexistindo por parte do Executivo a construção de uma união nacional contra a doença, mas, ao contrário, apostou-se na negação das teorias científicas mais aceitas, no uso de medicamentos de eficácia não demonstrada e no confronto com as medidas sanitárias de combate a doença.

O cenário da política externa também foi de afastamento e confronto com parceiros comerciais, como a China. Além disso, no período de Bolsonaro o país deixou de investir nas principais demandas globais, ligadas ao meio ambiente e ao clima, demonstrando um descolamento das maiores preocupações das grandes economias mundiais, em troca da defesa de teorias conspiratórias e que negam a problemática do clima causada pelo homem. O resultado disso tudo é que o país passou a ser tratado como uma “democracia imperfeita”, pelo ranking *Democracy Index* do jornal *The Economist*. No índice do *V-Dem Institute* desde 2019 o país passou a apresentar uma queda substancial na sua pontuação enquanto uma democracia liberal e figura entre os 10 países à caminho da autocratização¹⁴. O mesmo instituto mostra a queda do país na pontuação acerca das eleições limpas para o ano de 2022, em razão da intimidação do governo e da violência eleitoral.

E passados oito dias do início do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2023, o país assistiu a uma tentativa de golpe, com a invasão de partidários da gestão de Bolsonaro, inconformados com o resultado das eleições, à sede dos Três Poderes, destruindo artefatos

¹⁴ Ambos os relatórios estão disponíveis nos sites das instituições: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022> e https://v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf (acesso em 28 de agosto de 2023)

históricos e buscando uma intervenção das Forças Armadas – cuja invasão talvez tenha contado com conivência de parte dos militares, dada a facilidade para a invasão nos prédios. Movimentos extremistas seguem ativos nas redes sociais e contam com a simpatia de parte dos parlamentares eleitos em 2022, que ocupam, pela primeira vez, um mandato eletivo. Destaque, como exemplo, para o deputado Federal Marcos Antônio Pereira Gomes (PL-SC), cuja alcunha é Zé Trovão, que participou da articulação de movimentos antidemocráticos, tendo inclusive sido preso fora do Brasil e, quando participou da diplomação perante o TRE de Santa Catarina - estado pelo qual se elegeu, sendo o 14º mais votado -, usava tornozeleira eletrônica. A violência política segue presente e o impedimento de Dilma Rousseff apenas agravou o quadro, não solucionando a crise política em curso no período.

Em março de 2022, foi instalada uma comissão de juristas no Senado Federal, por ato de seu presidente, Rodrigo Pacheco (PSD-MG), para revisar a lei do *impeachment*. Presidida pelo Ministro do STF, Ricardo Lewandowski, o colegiado encerrou seu trabalho em novembro daquele ano, com a aprovação de um relatório contendo um anteprojeto de lei para a atualização do regramento do instrumento, entregue no mês seguinte. Não se atualizaria a legislação se a classe política não compreendesse que o instrumento pode ser invocado novamente, mostrando quem o *impeachment* se tornou uma ferramenta de pressão política do Legislativo em face do Executivo. Aliás, na gestão de Jair Bolsonaro, que terminava naquele ano, o número de pedidos contra o presidente chegou a 153, assinados por mais de 1550 pessoas e 550 organizações da sociedade civil, segundo dados da Agência Pública. Isso revela que o instrumento segue mais vivo do que nunca no horizonte político brasileiro e pode ser utilizado novamente caso o presidente em exercício não saiba como construir uma base legislativa de proteção e enfrente crises políticas com múltiplos fatores.

REFERÊNCIAS

- AB'SÁBER, Tales. **Dilma Rousseff e o ódio político**. São Paulo: Hedra, 2015, 73 p.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2018, 480p.
- ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues de. **As relações de classes, a crise, o golpe**. In: O golpe de 2016: Razões, Atores e Consequências/Organização de Luiz Antonio Dias e Rosemary Segurado. Apresentação de Luis Felipe Miguel – São Paulo: Intermeios; PUC-SP-PIPEq, 2018
- ALMEIDA, Rodrigo de. **À sombra do poder: bastidores da crise que derrubou Dilma Rousseff**. São Paulo: Leya, 2016, 224 p.
- AMORIM, Fabricio Augusto Antonio. **O impeachment utilizado como arma simbólica**. 2019. 264 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.
- AVELAR, Idelber. **A Response to Fabiano Santos and Fernando Guarnieri**. Journal of Latin American Cultural Studies, 26:2, 341-350, 2017.
- AVRITZER, Leonardo. **O conflito entre a sociedade civil e a sociedade política no Brasil pós-autoritário: uma análise do impeachment de Fernando Collor de Mello**. In: ROSENN, K. S.; DOWNES, R. (orgs.). Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000, 237p.
- BARROS, Celso Rocha de. **PT, uma história**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, 485 p.
- BAUMGARTNER, J.; KADA, N. (EDS.). **Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective**. Westport, Conn: Praeger, 2003.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34; 2010. 368 p.
- BOITO JR. Armando. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas: Editora da Unicamp, 2018. 331.
- CASTELLS, Manuel. **Ruptura – A crise da democracia liberal**. 1ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018, 152p.

CHAIA, Vera. **O conservadorismo e a ascensão da Nova Direita**. In: O golpe de 2016: Razões, Atores e Consequências/Organização de Luiz Antonio Dias e Rosemary Segurado. Apresentação de Luis Felipe Miguel – São Paulo: Intermeios; PUC-SP-PIPEq, 2018, p. 13-32.

CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. **Annual Review of Political Science**, v. 5, n. 1, p. 151, 1 jan. 2002.

CONTI, Mario Sergio. **Notícias do Planalto: a imprensa e Fernando Collor**. São Paulo: Cia das Letras, 2ª Ed. 2012, 532p.

DOBRY, Michel. **Sociologia das crises políticas: a dinâmica das mobilizações multissetoriais**. São Paulo: Editora Unesp, 2014. 296.

CORSI, F. **A política econômica do governo Dilma: baixo crescimento e recessão**. Revista Novos Rumos, [S. l.], v. 53, n. 1, p. 153–165, 2016. DOI: 10.36311/0102-5864.2016.v53n1.09.p153. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/8495>. Acesso em: 23 mar. 2023.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, 240 p.

_____. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

_____. **Poliarquia: Participação e Oposição**. 1 ed. 3 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015, 240 p.

DANTAS, Humberto. **O salto triplo de Michel Temer e o fim do governo Dilma Rousseff**. Brasil em Foco - Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, p. 1 - 8, 01 set. 2016.

DE BOLLE, Monica Baumgarten. **Como matar a borboleta azul: uma crônica da era Dilma**. 1 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016, 268 p.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil. In: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET (Eds.). **Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**. New York, USA: Palgrave Macmillan, 2010. p. 111–127.

_____. The Collor **Impeachment and Presidential Government in Brazil**. In: LLANOS, M., MARSTEINTREDET, L. (eds.). **Presidential Breakdowns in Latin America**. Palgrave Macmillan: New York, 2010, pp. 111-127.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional**. [s.l.] Editora FGV, 1999.

FONSECA, Francisco. **A Desestabilização Política e o Golpe: Atores e Estratégias do Consórcio que Golpeou a Democracia em 2016**. In: O golpe de 2016: Razões, Atores e Consequências/Organização de Luiz Antonio Dias e Rosemary Segurado. Apresentação de Luis Felipe Miguel – São Paulo: Intermeios; PUC-SP-PIPEq, 2018

GIL, Aldo. D. **Elementos para uma análise marxista da instabilidade política no Estado burguês**. Cadernos Cemarx, Campinas, SP, n. 3, p. 87–99, 2006. DOI: 10.20396/cemarx.v0i3.10871

GUIMARÃES, A. R. S.; PERLIN, G. D. B.; MAIA, L. M. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: PERLIN, G. D. B.; SANTOS, M. L. (Eds.) **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019.

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 72, p. 09–46, 2007.

_____. The Fates of Presidents in Post-Transition Latin America: From Democratic Breakdown to Impeachment to Presidential Breakdown. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 1, p. 125–141, 9 maio 2011.

HUNTINGTON, S. P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. [s.l.] Atica, 1994.

IZUMI, M.; MOREIRA, D. O texto como dado: desafios e oportunidades para as ciências sociais. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, v. 86, p. 138–174, 2018.

LAMOUNIER, Bolivar. 1991. **Depois da transição: democracia e eleições no governo Collor**. São Paulo: Edições Loyola. 126p.

LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018. 270 p.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 76, p. 17–41, 2006.

_____. O passaporte de cunha e o Impeachment a crônica de uma tragédia anunciada. **Novos estudos CEBRAP**, n. 103, p. 99–112, nov. 2015.

_____. **Operação Impeachment: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava Jato**. 1 ed. São Paulo: Todavia, 2023, 302 p.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 81–106, 1998.

LINZ, J. J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? In: VALENZUELA, A.; LINZ, J. J. (Eds.). . **The Failure of Presidential Democracy**. [s.l.] JHU Press, 1994.

LINZ, Juan J. STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia – a experiência do sul da europa e da américa do sul**. Tradução de Patrícia de Queiróz Carvalho Zimbres. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999. 321 p.

LUZ, J.; AFLALO, H.; DUTRA, A. B. B. A relação Executivo - Legislativo revisitada: a governabilidade da coalizão no Brasil. In: DANTAS, H. (Ed.). . **Governabilidade: para entender a política brasileira**. 1. ed. Fundação Konrad Adenauer, 2018.

LOBO, Dênis Carneiro. **A campanha pela deposição de Dilma: O ódio nas redes sociais**. In: O golpe de 2016: Razões, Atores e Consequências/Organização de Luiz Antonio Dias e Rosemary Segurado. Apresentação de Luis Felipe Miguel – São Paulo: Intermeios; PUC-SP-PIPEq, 2018, p. 13-32.

MAFEI, Rafael. **Como remover um Presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. São Paulo: Zahar, 2021, 450p.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. **Comparative Politics**, v. 29, n. 4, p. 449–471, 1997.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge University Press. 1997.

MARSTEINTREDET, L. Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America. **International Political Science Review**, v. 35, n. 2, p. 173–194, 1 mar. 2014.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **Sobre o conceito marxista de crise política**. *Crítica Marxista*, n. 43, 2016.

_____. **A crise política e os conflitos de classe não importam na análise das eleições de 2018? um comentário crítico à obra “O Brasil dobrou à direita” de Jairo Nicolau**. *Cadernos Cemarx*, Campinas, SP, v. 13, n. 00, p. e020008, 2020. DOI: 10.20396/cemarx.v13i00.14744.

MEIRELES FILHO, Antonio Capuzzo. **Dois impeachments, dois roteiros: o quadro ainda incompleto da atuação do judiciário sobre o sistema político brasileiro**. 2019. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020.

MELO, Carlos. **Collor: o ator e suas circunstâncias**. São Paulo: Ed. Novo Conceito, 2007, 256p.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governo no Brasil contemporâneo (1985-1995)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 1996.

_____. **As bases do apoio ao regime democrático no Brasil**. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel (orgs.). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013, 392 p.

MOÍSES, José Álvaro. **Cidadania, Confiança Política e Instituições Democráticas**. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel (orgs.). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013, 392 p.

_____. **O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006)**. In: MOISÉS, José Álvaro (org). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. 135 p.

_____. **A democracia pós autoritária na berlinda**. In: MOISÉS, José Álvaro. *Crise da democracia representativa e neopopulismo no Brasil / José Álvaro Moisés e Francisco Weffort*. — Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2020, 136 p.

MOÍSES, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. **Os Efeitos da Desconfiança Política para a Legitimidade Democrática**. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel (orgs.). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013, 392 p.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. 1.ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014, 331 p.

MUSTAPIC, A. M. *Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress*. In: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Eds.). . **Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**. New York: Palgrave Macmillan US, 2010. p. 17–32.

NEGRETTO, Gabriel L. **Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina**. *Comparative Political Studies*, 37(5), 531–562. 2004.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento: Da redemocratização ao governo Dilma**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013

_____. **Limites da democracia: De junho de 2013 ao governo Bolsonaro**. 1.ed. São Paulo: Todavia, 2022, 316 p.

NUNES, Felipe; MELO, Carlos Ranulfo. **Impeachment, political crisis and democracy in Brazil**. Revista de Ciencia Política, 37 (2): 281-304, 2017.

O'DONNELL, Guilherme A. **Dissonâncias: críticas democráticas à democracia**. Tradução de Maria Marta Assumpção Rodrigues. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. 272 p.

OLIVEIRA, V.; VIANNA, J. P. Governabilidade e Governança no Presidencialismo de Coalizão. In: **Governabilidade: para entender a política brasileira**. [s.l.] Fundação Konrad Adenauer, 2018. v. 1p. 13–23.

PACCELLI, Gustavo. Resenha **Sociologia das crises políticas: a dinâmica das mobilizações multissetoriais**. Teoria e Cultura , v. 14, p. 283-287, 2019.

PÉREZ-LIÑÁN, A. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**. Edição: Illustrated ed. New York, NY: Cambridge University Press, 2007.

_____. A Two-Level Theory of Presidential Instability. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 1, p. 34–54, ed 2014.

_____. **IMPEACHMENT OR BACKSLIDING? Threats to democracy in the twenty-first century**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 33, n. 98, p. e 339801, 2018.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal & POLGA-HECIMOVICH, John. **Explaining military coups and impeachments in Latin America**. Democratization, 24 (5): 839-858, 2017.

PESSOA, Bruno **Por que caem? O fenômeno da Cassação de Prefeitos pelas Câmaras Municipais**. Dissertação de Mestrado—São Paulo, Brasil: Universidade de São Paulo, 2019.

POULANTZAS, Nicos, **As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado**. In: POULANTZAS, N. (Org.). O Estado em crise. Rio de Janeiro: Graal, 1977. 338 p.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo**. Trad. Rita Lima. São Paulo: Paz e Terra, 2015, 272p.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução de Berilo Vargas. 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2020. 268 p.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018, 272 p.

SAES, Décio. **A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas**. Crítica Marxista, São Paulo, Xamã, v.1, n.7, 1998, p.46-66.

_____. **Estado e democracia: ensaios teóricos.** 2. ed. - Campinas: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1998, 187p.

_____. **A república do capital: capitalismo e processo político no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2001, 136, p.

_____. **Estado capitalista e classe dominante.** Crítica Marxista, São Paulo, Boitempo, v.1, n. 12, 2001, p. 156-164

SALLUM JR., Brasília. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise.** São Paulo: Editora 34, 2015, 424p.

_____. **Crise política e impeachment.** Novos estudos CEBRAP, v. 35, n. Novos estud. CEBRAP, 2016 35(2), jul. 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política.** 3. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2010. 511 p.

SANTOS, Fabiano; GUARNIERI, Fernando. **From protest to parliamentary coup: an overview of Brazil's recent history.** Journal of Latin American Cultural Studies, 25 (4): 485-494, 2016.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** 1 ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2017, 582 p.

SINGER, A.. **Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).** Novos estudos CEBRAP, n. 102, p. 39-67, jul. 2015

_____. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016).** 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SKIDMORE, Thomas. **A queda de Collor: uma perspectiva histórica.** In: ROSENN, K. S.; DOWNES, R. (orgs.). **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000, 237p.

SOUZA, C. A. DE. **Movimentos Sociais e Sistema Político: A relevância dos ciclos de protestos no Brasil (2013-2018).** In: DANTAS, H. (Ed.). **Governabilidade: para entender a política brasileira.** 1. ed. Fundação Konrad Adenauer, 2018.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

TUSHNET, Mark. **Constitutional Hardball.** The John Marshall Law Review, vol. 37, p. 523-553, 2003.

VILLAVÉRDE, João. **Perigosas pedaladas: os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim do governo Dilma Rousseff.** São Paulo: Geração Editorial, 2016, 334 p.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019. [e-book].

**ANEXO 1 - TABELA DE CLASSIFICAÇÃO DOS PEDIDOS DE IMPEACHMENT
APRESENTADOS CONTRA FERNANDO COLLOR - TIPO DE ATOR E MOTIVAÇÃO**

AUTOR	NATUREZA DO AUTOR	MOTIVAÇÃO
Mauricio Fuet	Ator Político institucional	Político-Econômico
Deputado Ademir Andrade	Ator Político institucional	Político-Econômico
Deputado Helio Bicudo	Ator Político institucional	Jurídico-Político
Deputada Cidinha Campos	Ator Político institucional	político economico
Deputado Helio Bicudo	Ator Político institucional	Político Jurídico
João Eudes Mendanha	Pessoa Física	Político-Econômico
Sérgio Augusto Pereira De Borja	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Gamaliel Inácio Da Silva	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Carlos Alberto Licurgo De Medeiros	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Mario De Cnop Monteiro	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Irede Cardoso	Pessoa Física	Político Jurídico
Fernanda Augusta V. Ferreira Barcellos	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Ozeas Jordão Da Silva	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Renata Alves	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Centro Positivista Do Paraná	Sociedade Civil Organizada	Eminentemente Jurídico
Lorimar Marta Ferreira	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Edson Seretti	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Antonio Job Da Silva (Movimento Aposentados Do Brasil)	Ator politico não institucional	Eminentemente Jurídico
Eno José Tavares	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Judite Maria De Jesus Siqueira	Sociedade Civil Organizada	Eminentemente Jurídico
Glauco Falcão De Araujo Filho E Outros	Sociedade Civil Organizada	Eminentemente Jurídico
Alexandre A.C. Varella	Sociedade Civil Organizada	Eminentemente Jurídico
Gilmar Ferreira De Oliveira	Sociedade Civil Organizada	Eminentemente Jurídico
Marcelo Vidal	Pessoa Física	Outros
Jacy Martins Lage	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
José Mendes Resende	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Angela Maria Moreira Canuto Mendonça	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Fernando Baptista Bolzoni	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Barbosa Lima Sobrinho Marcelo Lavenere Machado	Sociedade Civil Organizada	Eminentemente Jurídico

**ANEXO 2 - TABELA DE CLASSIFICAÇÃO DOS PEDIDOS DE IMPEACHMENT APRESENTADOS CONTRA
DILMA ROUSSEFF - TIPO DE ATOR E MOTIVAÇÃO**

AUTOR	NATUREZA DO AUTOR	MOTIVAÇÃO
Alexandre Ferraz de Moraes	Pessoa Física	Outros
Alexandre Ferraz de Moraes	Pessoa Física	Outros
Alexandre Ferraz de Moraes	Pessoa Física	Outros
Alfrio Cavalcanti	Pessoa Física	Outros
Célio Evangelista Ferreira	Pessoa Física	Eminentemente Político
Francisco de Assis Cabral	Pessoa Física	Eminentemente Econômico
Glaudison da Silva Cabral	Pessoa Física	Outros
João Pedro Boria	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Luis Carlos Crema	Pessoa Física	Eminentemente Político
Luis Carlos Crema	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Luis Stefano Grigolin	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Matheus Sathler	Ator político não institucional	Jurídico-Político
Mario Couto Filho	Ator Político institucional	Eminentemente Jurídico
Mario Couto Filho	Ator Político institucional	Eminentemente Jurídico
Luiz Carlos Crema	Pessoa Física	Eminentemente Político
Luiz Carlos Crema	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Luiz Carlos Crema	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Walter Marcelo dos Santos	Pessoa Física	Político-Econômico
Jair Messias Bolsonaro 1	Ator Político institucional	Jurídico-Político
Marcelo Pereira Lino	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Carolina Cristina Crestani Klass	Pessoa Física	Político-Econômico
Pedro Geraldo Cancian Lagomarcino Gomes	Pessoa Física	Jurídico-Político
Marcos Cleiton Leite Barba	Pessoa Física	Outros
Carla Zambelli Salgado João Netto	Ator político não institucional	Jurídico-Econômico
Luiz Adrian de Moraes Paz e CaioBellote Delgado Marczuk - Movimento Popular frente de União Brasil	Sociedade Civil Organizada	Jurídico-Político
Maxwell Pereira do Carmo	Pessoa Física	Eminentemente Político
Rafael Francisco Carvalho	Pessoa Física	Jurídico-Econômico
Walter Marcelo dos Santos	Pessoa Física	Jurídico-Econômico
Adolfo SACHSIDA e outros	Sociedade Civil Organizada	Jurídico-Econômico
Bruno Antonio Martins e outros	Sociedade Civil Organizada	Jurídico-Econômico
Cesar Augusto Cavazzola Junior	Pessoa Física	Político-Econômico
Ulysses Lacerda Moraes	Pessoa Física	Jurídico-Econômico

**ANEXO 2 - TABELA DE CLASSIFICAÇÃO DOS PEDIDOS DE IMPEACHMENT APRESENTADOS CONTRA
DILMA ROUSSEFF - TIPO DE ATOR E MOTIVAÇÃO**

AUTOR	NATUREZA DO AUTOR	MOTIVAÇÃO
Luis Carlos Crema	Pessoa Física	Eminentemente Econômico
Paulo Rogerio Caciji	Pessoa Física	Jurídico-Político
Helio Bicudo Janaina Paschoal	sociedade Civil Organizada	Jurídico-Político
Eder Xavier	Ator Político Institucional	Jurídico-Econômico
João Carlos Augusto Melo Moreira	Pessoa Física	Jurídico-Econômico
Sérgio Augusto Pereira Borja	Pessoa Física	Jurídico-Político
João Pedro Boria Caiado de castro	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Luiz Carlos Crema	Pessoa Física	Político-Econômico
João Carlos Augusto Melo Moreira	Pessoa Física	Jurídico-Econômico
João Carlos Augusto Melo Moreira	Pessoa Física	Jurídico-Econômico
João Carlos Augusto Melo Moreira	Pessoa Física	Jurídico-Econômico
Helio Bicudo Janaina Paschoal	Sociedade Civil Organizada	Jurídico-Econômico
Pedro Geraldo Cancian Lagomarcino Gomes	Pessoa Física	Jurídico-Econômico
Renaclayton da Silva e Silva	Pessoa Física	Eminentemente Econômico
João Carlos Augusto Melo Moreira	Pessoa Física	Jurídico-Econômico
Deputado Fernando Francischini	Ator Político institucional	Político-Econômico
Luciano Benedito David	Pessoa Física	Político-Econômico
Carla Zambelli Salgado	Ator político não institucional	Político-Econômico
Adriano Rodrigues Oliveira	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Alexandre Ferraz de Moraes	Pessoa Física	Outros
Sonia Regina de Castro	Pessoa Física	Eminentemente Jurídico
Deputado Betinho Gomes	Ator Político institucional	Eminentemente Jurídico
Gabriel souza marques de azevedo	Pessoa Física	Eminentemente Político
Deputado Laerte Bessa	Ator Político institucional	Jurídico-Político
Marcos Aurelio Paschoalin	Pessoa Física	Político-Econômico
Mario Berti Filho	Pessoa Física	Eminentemente Político
Paulo Roberto Pegoraro Junior	Pessoa Física	Eminentemente Político
Alexandre de Vasconcellos	Pessoa Física	Eminentemente Político
Jair Messias Bolsonaro	Ator Político institucional	Eminentemente Político
Luiz Carlos Crema	Pessoa Física	Político-Econômico
Claudio Pacheco Prates Lamachia	Sociedade Civil Organizada	Político-Econômico
Danilo Visconti Mario Wilson da Cruz Mesquita	Pessoa Física	Eminentemente Político
Rodrigo Silva Lima	Pessoa Física	Eminentemente Político
Roque Saldanha	Pessoa Física	Jurídico-Político

**ANEXO 2 - TABELA DE CLASSIFICAÇÃO DOS PEDIDOS DE IMPEACHMENT APRESENTADOS CONTRA
DILMA ROUSSEFF - TIPO DE ATOR E MOTIVAÇÃO**

AUTOR	NATUREZA DO AUTOR	MOTIVAÇÃO
Alexandre Frota de Andrade - Marcelo cristiano Reis	Sociedade Civil Organizada	Jurídico-Político
João Gilberto Araujo Pontes	Pessoa Física	Jurídico-Político