

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

EDSON VIEIRA ARAÚJO

O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF E O PADRÃO PÉREZ-LIÑÁN DE
INSTABILIDADE POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA

TERESINA

2018

EDSON VIEIRA ARAÚJO

O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF E O PADRÃO PÉREZ-LIÑÁN DE
INSTABILIDADE POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA

Dissertação apresentada ao Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva

TERESINA

2018

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

A663i Araújo, Edson Vieira.
O Impeachment de Dilma Rousseff e o padrão Pérez-Liñán de instabilidade política na América Latina. / Edson Vieira Araújo. - 2018.
84. f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Teresina, 2018.

“Orientação: Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva”.

1. Brasil – Política e Governo. 2. Impeachment – Brasil.
3. Dilma Rousseff – Impeachment. 4. Pérez - Liñán.
I. Título.

CDD: 320.981

EDSON VIEIRA ARAÚJO

O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF E O PADRÃO PÉREZ-LIÑÁN DE
INSTABILIDADE POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA

Dissertação apresentada ao Mestrado do
Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, da Universidade Federal do Piauí,
como requisito parcial à obtenção do grau de
Mestre em Ciência Política.

Aprovada em ____ / ____ / 2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva - UFPI
Orientador

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos - UFPI
Examinador interno

Profa. Dra. Maria Laura Lopes Nunes dos Santos - UESPI
Examinadora externa

AGRADECIMENTOS

O ambiente do mestrado me rejuvenesceu, reinventou, me fez feliz. Só posso então agradecer a todos os professores e colegas, em especial ao Aduino (o Liberal), Flávia (a Ansiosa), Zelma (a Vermelha), Diarlinsson (o Filho da UFPI), Jennyfer (a Tímida), Márcia (a Eloquente) e Brenda (o Sorriso);

Aos conhecimentos e à inesgotável paciência do meu orientador, Cleber de Deus, que não têm preço, e por isso minha gratidão sempre;

A minha família, que merece todos os reconhecimentos. Meus filhos Victor, Vinícius e Arthur e meu enteado Sérgio são minha força motriz; minha mãe, Maria, meus irmãos, Ana, Alexandre, Anastácia e Leonardo, e meus sobrinhos, Thaís, Távila, Antônio Filho e Guilherme, são a minha certeza de acolhimento.

Gil, obrigado pelo amor.

Professor Christovam Castro da Costa Araújo, receba esta minha vitória como agradecimento, por ter me ensinado a amar livros, por mostrar o conhecimento como o maior dos crescimentos, por me inspirar desde criança, por querer ser você.

Por último, agradeço demais àquela voz que sempre me sussurra: não desista!

“Estão querendo formar a CUG: a Central Única dos
Golpistas”.

(Fernando Collor de Mello)

“Se a CPI criou a CUG, o governo Collor instalou a CUC:
a Central Única da Corrupção”.

(Luiz Inácio Lula da Silva)

RESUMO

Este trabalho dissertativo tem por objetivo analisar o impeachment de Dilma Vana Rousseff, em 2016, em especial investigar se os fatores presentes no julgamento político da Presidente da República se alinham ao padrão verificado nos países da América Latina em que ocorreram as quedas de chefes do executivo a partir de 1992 e que foi descrito na literatura em Ciência Política nomeadamente por Aníbal Pérez-Liñán na obra *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. A ideia é investigar, tendo como parâmetro o aspecto eminentemente político, se as características do evento são compatíveis com a régua proposta por esse autor. A partir desse caminho metodológico, em tal conjuntura política, o trabalho investigativo encontrou em ressonância com o aporte teórico os seguintes elementos: o mau relacionamento da presidente com o Congresso, a liberdade de expressão no país que permitiu à imprensa produzir e propagar matéria sobre os vícios do Governo, a pressão popular exercida sobre a mandatária, principalmente em razão dos escândalos de corrupção durante o período da crise até a destituição.

Palavras-chave: Impeachment. Instabilidade. Dilma Rousseff. Pérez-Liñán.

ABSTRACT

This dissertative work has the objective of analysing Dilma Van Rousseff's impeachment, in 2016, specially investigate if the factors present in the political judgement of the President of the Republic align to the pattern observed in the Latin American countries in which the executive boss fell from 1992 until now, this pattern observed in the Political Science literature by Anibal Pérez-Liñán in “Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina”. The idea is to investigate, having as parameter the eminently political aspect, if the characteristics of the event are compatible with the scale proposed by this author. Starting from this methodological way, in such political conjuncture, the investigative work found ressonance with the theoretical contribution the following elements: bad relationship between the President and the Congress, the freedom of speech in the country that allowed the press to produce and spread reports about the flaws in the government, the popular pressure over the commander-in-chief, mainly due to the corruption scandals during the period of the crisis until the dismissal.

Keywords: Impeachment. Instability. Dilma Rouseff. Pérez-Liñán.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	21
2.1	Nascimento na Inglaterra.....	21
2.2	Impeachment nos Estados Unidos.....	23
2.3	Histórico do impeachment no Brasil.....	27
3	RELACIONAMENTO ENTRE O LEGISLATIVO E O EXECUTIVO.....	30
3.1	O presidencialismo de coalizão.....	32
3.2	Os governos petistas e a construção de sua governabilidade.....	37
3.3	O processo de impeachment de Dilma Rousseff.....	44
3.4	Rompimento entre o Executivo e o Legislativo.....	50
4	A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE IMPRENSA.....	53
4.1	Liberdade de expressão e sua história no mundo e no Brasil.....	56
4.1.1	Processo histórico dos direitos fundamentais e a evolução das constituições Brasileiras.....	56
4.2	Do comportamento da imprensa no processo de impeachment.....	62
5	O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF E A PRESSÃO POPULAR: CRISE ECONÔMICA E ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO.....	69
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
	REFERÊNCIAS.....	78

1 INTRODUÇÃO

O pano de fundo deste trabalho trata da “pior crise institucional do país desde o golpe civil militar de 1964”¹, uma conjunção de fatores econômicos, sociais, institucionais e, principalmente, políticos que levaram em pouco mais de um ano à destituição do poder da presidente eleita democraticamente Dilma Vana Rousseff, em 2016, fato esse que trouxe a foco como nunca o instituto jurídico/político do impeachment no Brasil.

O contexto histórico inicia-se com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002². Em sua quarta tentativa, o político do ABC paulista ascendeu ao cargo máximo do Executivo com a promessa de honestidade, economia forte e preocupação social.

Uma forma de governar drasticamente diferente³ foi implantada no país, mantendo-se a política de estabilidade econômica conquistada no governo de seu antecessor e opositor político Fernando Henrique Cardoso, todavia prometendo-se a retomada do crescimento econômico do país e com um direcionamento conceitual para a implementação de políticas sociais de combate à pobreza extrema e às desigualdades sociais. O Presidente Lula tinha um forte discurso de que os segmentos sociais mais pobres seriam assistidos como em nenhum outro tempo, como em nenhum outro governo⁴.

A implantação de políticas sociais, como o Bolsa Família, Fome Zero e Minha Casa Minha Vida, somada à histórica militância do Partido dos Trabalhadores (PT), solidificou uma base política forte, tanto que Luiz Inácio Lula da Silva deixou seu segundo mandato, em 31/12/2010, com mais de 80% de aprovação⁵ e elegeu sua sucessora, a primeira mulher a assumir o cargo de presidente na República Federativa do Brasil, Dilma Vana Rousseff, que

¹ VILLAVERDE, João. Orelha. In: VILLAVERDE, João. *Perigosas pedaladas: os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim do governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Geração Editorial, 2016, (Coleção História Agora).

² BRASIL. TSE. *Consulta de Resultados Eleitorais*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2002/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-200>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

³ SINGER, André Vitor. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 12.

⁴ BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Simpósio Internacional “Políticas Sociais para o Desenvolvimento: Superar a Pobreza e Promover a Inclusão”*. Brasília Alvorada Hotel, Brasília-DF, 5 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/05-08-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-simposio-internacional-politicas-sociais-para-o-desenvolvimento>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

⁵ IBOPE Inteligência. *Maioria dos brasileiros acredita que Dilma fará um bom governo*. Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/maioria-dos-brasileiros-acredita-que-dilma-fara-um-bom-governo/>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

derrotou o candidato José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), no segundo turno, com 56,05%⁶ dos votos.

Dilma Rousseff alcançou a Presidência da República com a missão de dar integral prosseguimento às políticas públicas de seu antecessor, mentor e apoiador, sem se descuidar da economia estável e do crescimento do país, contudo o cenário político mudou drasticamente.

A partir da eleição do quarto mandato do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2014, com a apertadíssima vitória de Rousseff com apenas 51,64%⁷ de votos sobre o candidato Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a paz foi embora para não mais voltar. Deu-se um misto de crise política, economia em franca recessão e notório descontentamento popular, catalisados por revelações diárias de um escândalo de corrupção sem precedentes no país, descortinado pela ação da Polícia Federal (PF) denominada Operação Lava Jato⁸, e elevado à última potência pela ação da imprensa, a qual atingiu a estatal Petrobras em cheio e sugou para o olho do furacão a presidente e considerável parcela de aliados. Some-se a isso um Congresso repleto de inimigos⁹, oportunistas que não deixaram passar a circunstância política favorável e cultivaram o impeachment no solo dadivoso da indisfarçável inabilidade política da mandatária maior e da difícil situação pela qual passavam o governo e o país.

Todavia, esse impeachment de 2016, ao contrário do ocorrido com o presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, foi contestado de maneira incisiva por boa parte da população, talvez fruto da militância tão arraigada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) ao longo de mais de treze anos de governo. Essa forte identidade entre os partidários da presidente destituída sugere a resistência à sua queda. André Singer¹⁰, em obra de 2002, já ressaltava a importância da identidade partidária e a atuação política:

O melhor dos preditores, no entanto, foi a preferência partidária. Os eleitores que se identificaram com os partidos de esquerda tenderam fortemente a

⁶ BRASIL. TSE. *Divulgação de candidaturas e contas eleitorais*. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2010/14417/BR/candidatos>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

⁷ Ibid.

⁸ BRASIL. Polícia Federal. *Operação Lava Jato*. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imagens/banner-rotativo/imprensa/imprensa/lava-jato>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

⁹ TERRA. *Guardian*: Congresso manchado por corrupção derrota Dilma. 18 abr. 2016. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/congresso-hostil-e-manchado-por-corrupcao-derrota-dilma-diz-guardian,2a987d3816a09f7ae08410dc8c83a0335it9tiqv.html>>. Acesso em: 18 jun. 2018. Ver também SOUZA, Jessé. *A radiografia do golpe*: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: Leya, 2016. p. 130.

¹⁰ SINGER, André Vitor. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro*: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 a 1994. 1. ed. reimp. São Paulo: Editora da USP, 2002. p. 86.

votar nos candidatos de esquerda, o mesmo ocorrendo para os eleitores com preferências no centro e à direita em relação aos candidatos de centro e direita.

Nessa trilha, a saída de Collor não provocou o cisma que a saída de Rouseff formou – aquele tinha como casa um partido pequeno, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), sem uma militância histórica e profundamente arraigada em diversos segmentos sociais da nação (intelectuais, movimentos sociais, sindicatos, igreja etc.), como tinha o PT –, ao contrário, foi enaltecida como um sinal de força democrática brasileira, como narra Brasílio Sallum Jr.¹¹: “Três meses depois, em dezembro de 1992, o Senado Federal aprovou o impeachment do presidente e o baniou da vida pública por oito anos. A destituição foi comemorada como sinal de vigor da democracia brasileira”.

Em 2016 a história seria diferente: o processo foi imensamente mais contestado, a destituição da presidente foi tida por muitos como um ataque à democracia, houve ampla divulgação (em especial pelos partidários da presidente destituída) de que as regras teriam sido quebradas em desfavor de uma presidente eleita legitimamente, de que houve manipulação do sistema para forçar a sua saída. O próprio discurso da presidente recém-destituída do cargo, realizado na Capital Federal, no Palácio da Alvorada, em 31 de maio de 2016, dá o mote do que foi essa contestação:

Este é o segundo golpe que eu enfrento na vida. O primeiro, um golpe militar apoiado na truculência das armas de repressão e da tortura, que me atingiu quando eu era uma jovem militante. O segundo, o parlamentar, desfechado hoje por meio de uma farsa jurídica que me derruba do cargo para o qual fui eleita pelo povo¹².

Disseminou-se rapidamente a ideia de que o impeachment não foi correto, foi impuro, desleal, ilícito, inconstitucional e tantas outras definições para incorreção que os militantes pró-Dilma conseguiram produzir, sendo sintetizado nas redes sociais pela hashtag #golpe¹³.

Em razão disso, o instituto do julgamento político do Presidente da República foi colocado à prova no Brasil como nunca antes. Apesar de já ter ocorrido em outra

¹¹ SALLUM JR., Brasílio. *O Impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2015. p. 7.

¹² WESTIN, Ricardo. *A queda de Dilma*. São Paulo: Universo dos Livros, 2017. p. 7-8.

¹³ PINHEIRO, Gabriel. Nas redes sociais, hashtag #golpe ultrapassa #aletheia. *Estadão*, 04 mar. 2016. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/radar-pop/nas-redes-sociais-hashtag-golpe-ultrapassa-aletheia/>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

oportunidade, nunca com tal voracidade ele foi estudado, analisado e atacado, chegando ao ponto de o Mercosul cogitar sanções aos Brasil, como noticiou a imprensa¹⁴:

A chanceler argentina, Susana Malcorra, afirmou na tarde desta segunda-feira, 21, que o Mercosul pretende divulgar "o mais rápido possível" uma nota de apoio institucional ao governo brasileiro. Questionada se o bloco cogita suspender o País em caso de impeachment da presidente Dilma Rousseff, a ministra de Mauricio Macri respondeu que "poderia existir" uma desvinculação temporária, mas salientou que essa hipótese "ainda" não foi discutida com outros chanceleres. Uma reunião de emergência entre chanceleres está sendo organizada para tratar da crise brasileira.

A contestação acadêmica do instituto do impeachment, ao contrário do dissenso político e popular ocorridos desde 2016, já vem de um bom tempo. Paulo Brossard¹⁵, ainda em 1993, escreveu:

A conclusão da minha tese não era original, dado que a generalidade dos publicistas, desde o fim do século passado, concluía que o impeachment, com o correr do tempo, se tornara antiquado e inadequado processo de apuração de responsabilização presidencial, alguma coisa como roupa de menino em corpo adulto, ou como couraça de cavalaria medieval em tempos de armas atômicas; uma velharia a ser recolhida ao museu das antiguidades constitucionais. Mas era o processo consagrado na constituição.

Este é o objetivo deste trabalho. Discorrer sobre o impeachment no Brasil, nomeadamente o impeachment de Dilma Vana Rousseff. Há várias maneiras de se debruçar sobre o assunto. Poder-se-ia investigar, voltado para a descrição histórica do julgamento político no Brasil, suas regras atuais, apontando se está ele fincado em sólidas bases institucionais jurídicas e se o processo *in concreto* executado em 2016 seguiu as regras procedimentais às quais está sujeito o instituto. Apesar das variáveis histórias e jurídicas serem sedutoras, o enfoque principal dado neste trabalho é outro; é voltado para variáveis políticas, até pelo óbvio objeto de estudo da Ciência Política.

Tais propósitos reverberam sob o bojo de alguns questionamentos. Assim, pergunta-se, foi o impeachment de 2016 manipulado por uma elite a qual ansiava ilegalmente retirar alguém legitimamente eleito pelo povo? Houve um golpe parlamentar, como dizem muitos, ou mesmo antagonicamente, houve um golpe constitucional (termo que implica um supremo

¹⁴ MERCOSUL pode estudar suspender Brasil em caso de impeachment, diz chanceler argentina. *Estadão*, 21 mar. 2016. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,suspensao-do-brasil-do-mercossul-em-caso-de-impeachment-pode-ser-estudada--diz-chanceler-argentina,10000022460>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

¹⁵ BROSSARD, Paulo. *Depois do "Impeachment"*. 1993. Disponível em: <<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/rbep77&div=6&id=&page=>>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

paradoxo, pois se é constitucional, não é golpe)? Ou não? Será se simplesmente esse processo não seguiu o mesmo caminho de outras destituições de Presidentes na América Latina, se o ambiente político de 2016 não foi o mesmo responsável por empurrar outros presidentes ao abismo? Perscruta-se se o que ocorreu no Brasil há dois anos não foi mais um evento do novo padrão de instabilidade política que vem se repetindo na América Latina desde os anos noventa, como explica Aníbal Pérez-Liñán¹⁶:

HA SURGIDO UM NUEVO PATRÓN de inestabilidad política en América Latina. Cobró forma en los años noventa y se consolidó a comienzos de la década de 2000. A diferencia de la experiencia de décadas pasadas, es probable que esta tendencia no comprometa la estabilidad de los *regímenes* democráticos, pero es letal para los *gobiernos* democráticos. En el lapso de unos pocos años, las crisis políticas sin quiebre del régimen se han convertido en un acontecimiento común en la política de América Latina y el juicio político presidencial se ha convertido en la principal expresión constitucional de esta tendencia. (grifo do autor).

Se esse novo padrão de instabilidade política foi identificado há tanto tempo, deve-se investigar, abstraindo-se a análise da retidão processualística do impeachment (considerando-a correta em razão de não haver nenhuma decisão estatal/institucional que a desabone), se o caso brasileiro de 2016 não se enquadra na régua de Pérez-Liñán¹⁷, que basicamente compreende:

Hemos afirmado en el capítulo VII que esas crisis tuvieron varios rasgos distintivos en común. *Primero*, los oficiales de las Fuerzas Armadas – limitados por restricciones internacionales y por las experiencias desastrosas de los gobiernos militares de la década del setenta – se han negado a intervenir en política (o han fracasado en las pocas oportunidades en que lo han intentado). *Segundo*, los medios masivos han desempeñado un nuevo papel como guardianes de la moral pública. *Tercero*, las protestas populares contra la corrupción o el mal desempeño económico han impulsado – a falta de golpes militares – la renuncia del presidente. *Por último*, igualmente importante, dadas las condiciones previas, el Congreso se ha hecho cargo de la enorme responsabilidad de garantizar la transferencia constitucional del poder, en medio de la debacle política. Este contexto histórico ha creado las condiciones para que se multiplicaran los juicios políticos presidenciales, aunque varias crisis políticas han llevado a desenlaces alternativos, por las razones discutidas em el capítulo anterior. (grifo nosso).

¹⁶ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. 1. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009. p. 321.

¹⁷ *Ibid.*, p. 321-322.

Este trabalho pretende buscar essas explicações, saber se a derrocada de Dilma se encaixa no que Pérez-Liñán percebeu há tanto tempo, se o impeachment de 2016 se enquadra no mesmo cenário que motivou as crises políticas na América Latina entre 1992 e 2004 e levou vários presidentes à destituição de seus cargos, se o que houve no Brasil com Dilma obedeceu aos mesmos critérios identificados pelo citado autor.

No final dos anos 80 e início dos anos 90, as nações da América Latina afastaram os militares de seus Executivos e começaram a usar ferramentas constitucionais para depor governos que não correspondiam às expectativas (impopulares). Contudo Pérez-Liñán observou um paradoxo: a mesma sociedade que retirava – indignada com corrupção e ineficiência – o chefe de seu Executivo naufragava nos governos seguintes nos mesmos erros; eram resistentes e instáveis ao mesmo tempo. Assim, o autor identificou que havia um novo padrão de instabilidade política.

A pesquisa de Pérez-Liñán¹⁸ concentrou-se entre 1992 a 2004, pouco mais de uma década, em que seis presidentes enfrentaram julgamentos políticos e, desses, quatro perderam seus cargos, a saber:

- a. 1992 – Brasil – Presidente Fernando Collor de Mello – destituído por corrupção;
- b. 1993 – Venezuela – Presidente Carlos Andrés Pérez – destituído por corrupção;
- c. 1996 – Colômbia – Presidente Ernesto Samper – Enfrentou séria crise acusado de ter sua campanha financiada pelo Cartel de Cali, porém foi ao final absolvido pelo Congresso;
- d. 1997 – Equador – Presidente Abdalá Bucaram – declarado mentalmente incapacitado;
- e. 1999 – Paraguai – Presidente Raúl Cubas Grau – enfrentou um julgamento político por ter libertado um líder militar acusado de assassinar o Vice-Presidente – renunciou e fugiu para o Brasil.
- f. 2001 – Paraguai – Presidente Luis González – acusado de corrupção, enfrentou o julgamento político e foi absolvido.

Esses eventos drásticos deram origem a um novo padrão de instabilidade política, com características próprias que se repetiam, remodelando as crises, tanto que geraram outros eventos, quais sejam:

- a. 2000 – Peru – Presidente Alberto Fujimori - fuge do país;

¹⁸ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. 1. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 2009. p. 17.

- b. 2005 – Equador – Presidente Lucio Gutiérrez – sofre um impeachment;
- c. 2001 – Argentina – Presidente Fernando de la Rúa – renuncia;
- d. 2003 – Bolívia – Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada – renuncia;
- e. 2005 – Bolívia – Presidente Carlos Mesa – renuncia.¹⁹

A diferença de todas essas 11 crises com as do passado é que em nenhuma delas o regime democrático foi quebrado e em todas elas houve uma solução dentro dos parâmetros da legislação vigente, mesmo o seu principal líder sendo retirado do poder. Várias são as explicações para esse paradoxo (estabilidade da democracia e instabilidade no governo), indicando Pérez-Liñán²⁰ em especial o contexto: “fim da Guerra Fria, mudanças na política externa dos EUA; aprendizado político após as dramáticas experiências militares nos anos 60 e 70 e novo papel das instituições internacionais (tradução nossa)”.

Nesse panorama, as lideranças de oposição ficaram impedidas de arregimentar militares para realizar golpes de estado tendo que encontrar soluções institucionais para desabrigar líderes indesejados sem atingir o regime democrático e assim a solução encontrada foi o instituto do impeachment.

Há que se explicar que a ocorrência de uma destituição de um chefe do executivo não acontece sempre; não é a mera vontade ou insatisfação da oposição que levava a isso. Para tal havia a necessidade da existência de variáveis bem definidas, que são:

- a) a ampla liberdade de expressão e de imprensa, fincadas firmemente na Constituição do país, possibilitando a investigação de atos impróprios dos presidentes e sua ampla divulgação, pressionando assim as instituições e causando comoção popular, lavando em consideração que nos tempos pós-Pérez-Liñán essa força foi consideravelmente exponenciada pelo advento de informações as quais viajam muito mais rápido, são transmitidas em um átimo de segundo para todo o mundo por meio da internet;
- b) a ausência de controle (ou no mínimo um bom relacionamento) do Presidente da República sobre o Congresso, seja porque o partido daquele é muito pequeno, seja pelo fato de o parlamento estar controlado pela oposição, não deixando de considerar também a habilidade política do Presidente (fatores estes bem marcantes nos dois impeachments brasileiros, tanto de Dilma, quando de Collor);
- c) a pressão popular como meio de exigir a retirada do Presidente, em especial em razão de uma situação econômica desfavorável e de escândalos de corrupção, pressão esta também reforçada a mobilização pela transmissão de informações mais fáceis e rápidas pela internet.²¹

¹⁹ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. 1. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 2009. p. 18.

²⁰ “[...] el fin de la Guerra Fría, cambios en la política exterior de Estados Unidos, el aprendizaje político que resultó de las dramáticas experiencias de las dictaduras militares de los años sesenta y setenta y el nuevo papel de las instituciones internacionales” (Ibid., p. 20).

²¹ Ibid.

A descoberta de Pérez-Liñán então gerou um desafio teórico: saber por que as crises atuais não geram mais cisma democrático. Alguns estudiosos citados nessa obra apontam para uma parlamentarização do presidencialismo latino-americano (julgamento político se assemelhando a um voto de censura); outros apontam para um amadurecimento de cidadania em razão da liberdade dos movimentos sociais. Contudo essas teorias, apesar de terem alguma razão, devem ser amadurecidas. Para isso, o autor se debruçou sobre o tema, em especial para descobrir o porquê de se compreender melhor o impeachment e para se atualizar sobre as teorias de democracia e presidencialismo na América Latina e uma interpretação do julgamento político como um desenlace do choque entre Executivo e Legislativo.

O impeachment é um de muitos finais para uma crise política, tendo a crise política – por definição de Pérez-Liñán – casos graves de conflito entre Executivo e Legislativo em que um busca a dissolução do outro.

Crises políticas tanto podem levar a desenlaces constitucionais, a exemplo do impeachment, como não, quando, por exemplo, há deposição do governo pelos militares.

Entre 1950 e 2004, houve 58 crises presidenciais na América Latina, das quais apenas 6 consideraram um impeachment como solução, ao passo que 21 delas usaram golpes militares, como observou Pérez-Liñán²² em sua obra:

El análisis de las crisis presidenciales nos permite explorar dos preguntas críticas: cuándo y por qué puede el Congreso considerar responsable al presidente; cuándo y por qué puede el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo conducir al quiebre de la democracia. Entre 1950 y 2004, hubo aproximadamente 58 crisis presidenciales en América Latina, pero en sólo seis de ellas se llevó a cabo un intento serio de iniciar juicio político al presidente y 21 de ellas incluyeron golpes militares.

Entre 1950 e 2004, houve 42 golpes militares, todavia somente 20 tiveram relação com crises presidenciais, não sendo o enfrentamento entre os poderes executivo e legislativo, que é, segundo Pérez-Liñán, o estopim de uma crise política, uma condição para que os militares interfiram na democracia contra um partido, que pode ser o partido do governante ou ainda que este apenas controlasse a maioria no legislativo.

Por una parte, el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo no es una condición necesaria para la inestabilidad del régimen. Los militares han

²² PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. 1. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009. p. 27.

intervenido com mucha frecuencia contra un partido gobernante que controlaba el Ejecutivo *así como* la legislatura.²³ (grifo do autor).

O enfoque leva a crer que o impeachment não é apenas uma ferramenta para retirar do posto presidentes que tenham cometido delitos graves; é uma arma institucional que se usa contra presidentes que tem um legislativo beligerante.

Todavia, não se pode resumir uma crise presidencial à interação única entre Legislativo e Executivo. A interseção de forças outras tem relevantíssimo peso no resultado, como a atuação dos meios de comunicação, as pressões populares, o poder judiciário e os militares, dentre vários fatores, como já dito.

Pois bem, tendo como norte todas as ponderações feitas por Pérez-Liñán, inserir-se-á o impeachment de Dilma Rousseff e, nessa busca, há a dificuldade de contar com obras ainda não amadurecidas ou até mesmo com certa parcialidade. Essa aridez de estudos sobre o tema é plenamente justificada pela contemporaneidade do fato estudado que ocorreu há pouco mais de dois anos. Parafraseia-se a explicação de André Singer²⁴: “A proximidade dos eventos e a rapidez com que tive que me apropriar deles na pesquisa desenvolvida em 2017 sobre o impeachment de 2016 determinam o caráter incipiente da reflexão a respeito”.

Para atingir essas análises, esta dissertação, portanto, está dividida em cinco capítulos: esta introdução ao trabalho, uma introdução histórica do instituto, servindo para ambientar o leitor, três capítulos sobre um estudo do evento à luz dos padrões de Anibal Pérez-Liñán (relacionamento da presidente com o Congresso, liberdade de expressão e de imprensa e pressões populares) e o capítulo final reservado às considerações finais.

Lembre-se, por ser muito importante, que há uma variável abordada por Pérez-Liñán que mereceu pouco relevo – ou nenhum – neste trabalho, mas que já fora citada nesta introdução como forma de frisar o quão determinante ela é, a ação dos militares, como meio de interferência no processo de impeachment, visto não terem eles representado força no caso Dilma Rousseff, ou seja, o aspecto a ser apresentado é a completa inércia dos mesmos ao caso. Sendo um fato negativo, essa variável não mereceu um capítulo de estudo específico.

Então, para tal, *a priori*, como meio apenas de ambientar o estudo, pretende-se adentrar na história abordando como surgiu o instituto na Inglaterra, como ele evoluiu nos Estados Unidos, como chegou a terras brasileiras e como aportou até onde está hoje.

²³ PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. 1. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009. p. 28.

²⁴ SINGER, André. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 32.

A literatura, em especial Carlos Mário da Silva Velloso²⁵ e Bahia, Silva e Oliveira²⁶, aponta para o caminho histórico Inglaterra, Estados Unidos e Brasil, sequência que também será seguida neste trabalho.

Nesse caminho histórico também será perscrutado o motivo pelo qual esse tipo de julgamento deixou de existir em seu nascedouro, a Inglaterra, sob a lente do estudo de Bruno Galindo²⁷.

Ato contínuo, precisa-se conhecer o instituto, como ele está fincado no corpo jurídico nacional (apenas citando os instrumentos, não adentrando na análise desses), como ele foi desenhado institucionalmente por nossa Constituição e legislação correlata, apenas apontando as normas, onde se finca o instituto.

Repete-se, por ser essencial à compreensão deste estudo, que não se pretende uma análise jurídica do impeachment, todavia indicam-se quais as bases legais e constitucionais do instituto em comento.

Marcelo Campos Galuppo²⁸ mapeia o desenho institucional por meio do estudo dos textos legais referentes ao tema, especificamente as normas da Constituição Federal de 1988²⁹ que regulam o impeachment, a Lei 1.079 de 1950 que regula o julgamento por crimes de responsabilidade, os artigos de Lei 8.038 de 28 de maio de 1990 (Normas sobre a Ação Penal Originária julgada pelo Supremo Tribunal Federal), o Decreto-Lei 201 de 27 de fevereiro de 1967 (estabelece normas para o processamento de prefeitos e vereadores nos crimes de responsabilidade e comuns), as normas do Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federal que regulamentam o impeachment, as normas do Regimento Interno do Senado Federal sobre o processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade, as normas do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal aplicáveis ao processamento do Presidente da República por crime comum, o rito de processamento do impeachment proposto pelo

²⁵ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O Impeachment no Constitucionalismo Brasileiro. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson (Coord.). *Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 1043-1066.

²⁶ BAHIA, Alexandre; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Impeachment no constitucionalismo brasileiro: revisitando as instituições democráticas em busca da legitimidade constitucional. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson (Coord.). *Crise dos Poderes da República: judiciário, legislativo e executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 1067-1084.

²⁷ GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo - incluindo análises dos casos Collor e Dilma*. Curitiba: Juruá, 2016.

²⁸ Ibid.

²⁹ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99). (BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018).

Supremo Tribunal Federal ao Senado Federal em 1992 e publicado nas páginas 7991 a 7993 do Diário do Congresso Nacional do dia 08 de outubro de 1992 e a Emenda da decisão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378.

É importantíssimo ressaltar, novamente, que aqui se trata de um estudo de Ciência Política, o que implica a análise voltada para essa área específica, não caindo na tentação de analisar os aspectos jurídicos do impeachment, apesar de este ter óbvio contorno jurídico, e, em razão disso, as análises não irão se debruçar sobre o objeto do julgamento político, ou seja, sobre o que decidiram os 81 juízes senadores, e isso não se fará por dois motivos. Primeiro, como já adiantado, adentrar-se-ia em seara eminentemente jurídica e não política, fugindo à natureza deste mestrado. Desvendar se houve ou não crime de responsabilidade requer reanálise de provas, fatos, estudos sobre tipificação penal e constitucional, adequação de subsunção e outros institutos do Direito e, por mais sedutor que seja esse investimento, como já dito, escaparia ao objeto deste estudo, além de merecer um tempo dobrado para uma análise completa. Segundo, porque assim se estaria substituindo a função dos julgadores. Esses, sob o pálio do sistema jurídico, legitimamente julgaram em última instância, não havendo recurso possível. Nessa senda, reanalisar cada voto dos senadores, suas convicções, seus interesses, como se formaram seus convencimentos e se estes fizeram um raciocínio correto, se legitimamente fizeram a subsunção do fato analisado às normas vigentes, ultrapassa em muito o interesse desta dissertação.

Se adentrasse nessa seara, ato contínuo, dever-se-ia estudar se, no recente impeachment da Presidente Dilma Rousseff, foi seguida toda a ordem jurídica ou se ela foi quebrada e/ou manipulada de alguma forma. A análise detalhada do procedimento adotado, o estudo aprofundado dos anais do impeachment, tendo como fonte o Senado Federal, deveriam, ao final do trabalho, responder se foi o rito legal do impeachment seguido fielmente ou se houve quebra de regras e assim quebra de legitimidade institucional. Esse seria o aspecto da análise da legitimidade formal do evento, todavia, como já esclarecido, estaria o trabalho em outra órbita, a jurídica. Chama-se a atenção que o próprio Supremo Tribunal Federal³⁰ supervisionou o processo, dirimindo todas as dúvidas a respeito do rito, deixando claro que o mérito pertencia exclusivamente ao Senado Federal.

Assim, passada a explicação da delimitação do tema, esclarecendo o porquê da não utilização de uma análise institucional e jurídica do impeachment, segue-se uma abordagem

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Lei 1.079/1950: procedimento de "impeachment" e recepção – I*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo812.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

sobre se os elementos que levaram ao impeachment correspondem ao padrão de instabilidade identificado por Aníbal Pérez-Liñán³¹, se o comportamento dos militares no Brasil se adequou ao padrão, se a imprensa nacional comportou-se de acordo com o prisma proposto, se os protestos populares seguiram o mesmo caminho apontado e se o comportamento do Congresso também foi assim. Ou seja, o ambiente político nacional no processo de Dilma Rousseff é semelhante ao ambiente político proposto por Pérez-Liñán quando da destituição de presidentes na América Latina? O terreno político de 2016 era semelhante aos solos onde foram cultivados os outros ocorridos na América Latina entre 1992 e 2004?

Das três variáveis às quais se limitam este estudo, relacionamento com o Congresso, pressões populares e liberdade de expressão, as duas primeiras são conjunturais e serão analisadas à luz da literatura sobre o assunto produzida desde então. A última – liberdade de expressão – é institucional e será estudada, além da ótica dos estudos especializados realizados sobre o tema, de como é fincada institucionalmente no ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, um capítulo destinado às últimas considerações, não do ponto de vista institucional ou jurídico, que responde à pergunta inicial se foram respeitadas as regras do instituto, mas do ângulo de visão dos motivos que levaram ao impeachment, como amplamente explicado anteriormente, raciocinando-se se o referencial teórico escolhido foi cumprido, ou seja, se as variáveis identificadas por Pérez-Liñán presentes nas crises que destituíram presidentes na América Latina de 1992 a 2004 se repetiram no caso Dilma Rousseff, fazendo deste mais um evento regra nos moldes propostos.

Dessa forma, mesmo diante das dificuldades apontadas, da contemporaneidade do caso analisado, das paixões espelhadas em alguns estudos, do caráter ideológico sempre impregnado, a análise é necessária e será feita. Luiz Felipe Miguel³² foi muito feliz ao escrever:

São questões complexas, que não têm respostas prontas – e talvez nunca encontrem respostas completas. A tarefa de mudar o mundo é bem mais difícil que a de conservá-lo, sobretudo quando a transformação pretendida tem caráter emancipador. O custo da acomodação, porém, é aceitação de uma ordem social que agride e desumaniza. Num de seus romances, a escritora espanhola Belén Gopegui diz: “Estão nos roubando os dias, um a um”. Enfrentar os dilemas da ação transformadora, mesmo sem nenhuma

³¹ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. 1. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 2009.

³² MIGUEL, Luis Felipe. *Dominação e resistência: desafios para uma política emancipatória*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 223.

cartilha para servir de orientação, já é o primeiro passo para recuperar esses dias e reinventar a autonomia.

Sabe-se que, nas palavras de Lilia Schwarcz e Heloisa Starling³³, que “história não é conta de somar”, que o evento aqui tratado – pela sua contemporaneidade – ainda vai ser muito analisado, estudado, ele ainda será visto por centenas de outros ângulos, com muitas outras conclusões, ganhará outros contornos, como é a história. Dizem as autoras³⁴:

A história do Brasil é jovem de cinco séculos – ao menos se nos fiarmos na narrativa oficial, que inicia sua contagem a partir do desembarque dos portugueses na América –, e é inquieta. Uma vez provocada, fala de tudo e adora embarcar numa polêmica: passa a limpo conceitos e mitos, questiona muitas das perguntas que nos habituamos a fazer sobre o país, mostra tendências e recorrências que bem merecem nova interpretação. Também faz um jogo com o tempo: embaralha, ordena e reordena o fio da meada: põe um olho no passado, mas mantém o outro aberto no presente e até no futuro.

Sabendo dessa instabilidade, este trabalho faz o seu papel, faz a sua análise, coloca o seu ponto de vista, rompe com o silêncio do passado, dá voz aos fatos, dialoga com as forças que emergem das mudanças e consulta as bases da teoria sobre a temática que inspiraram esse recorte, que se verá a seguir.

³³ SCHWARCZ, Lilian Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. *Brasil: uma biografia*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p. 499.

³⁴ *Ibid.*, p. 327.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O impeachment, com a finalidade de evitar o mau exercício político de um cargo ou função, apurando e punindo condutas antiéticas, experiência tão vivenciada na atualidade, na prática política de muitas nações, tem sua ancestralidade e sua persistência em repetidos sistemas de governo em que a ausência de responsabilidade ameaçou e desprezou o papel da ética governamental do Estado. Nesse entendimento, o presente capítulo pretende vasculhar as incursões do evento impeachment em sua gênese, ora de natureza penal e hora de natureza política, que chegam hoje na academia tal como foram compreendidas e consolidadas em sua ambiência e como virou história.

2.1 Nascimento na Inglaterra

O impeachment nasceu na Inglaterra no início dos anos 1200 e perdurou até o início dos anos 1800. Teve, portanto, ali, cerca de quinhentos anos de uso, sendo substituído pela praticidade da queda do gabinete, seja pelo voto de censura, seja por ato espontâneo. Porém, antes do instituto do impeachment propriamente instituído, ainda em 1215, já se observava um precursor desse recurso que fora observado na Carta Magna daquele ano.

Carlos Mário da Silva Velloso³⁵, citando Sylvia Colombo, que, por sua vez, cita Igor Judge, magistrado britânico que foi chefe do judiciário inglês (2008-2013), faz o seguinte apontamento:

anotou que a Magna Carta de 1215 tornou dogma a supremacia da lei, que a lei está acima de tudo. *Supremacy of Law*, ninguém está acima da lei, nem mesmo o rei. Na Magna Carta está escrito, na Cláusula 61, que “se o rei agisse de forma arbitrária e desrespeitasse o texto, um Conselho e 25 barões o notificaria e estaria autorizado a rebelar-se contra o monarca, podendo-se até mesmo assumir o controle do reino temporariamente”.

Bruno Galindo³⁶ chama atenção para a contradição de “instituto tão tipicamente associado ao sistema presidencialista de governo ter surgido no seu antagônico parlamentarismo”.

³⁵ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O Impeachment no Constitucionalismo Brasileiro. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson (Coord.). *Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 1044.

³⁶ GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo - incluindo análises dos casos Collor e Dilma*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 22.

Destaca-se que o termo *impeachment* foi utilizado pela primeira vez na Inglaterra para designar o processo por onde poderiam ser responsabilizados e destituídos de suas funções públicas os representantes do Rei que porventura tivessem incorrido em crime no exercício de tais funções, com início no século XIV até o século XIX.³⁷

Dessa forma, o que se tinha ainda em 1215 era um procedimento bastante rudimentar, pois, como sabido pela história do parlamentarismo na Inglaterra, os moldes atuais daquela Casa somente se consolidaram após o século XIX, quando finalmente foi adotado o sistema bicameral. Logo, tanto o instituto do *impeachment* quanto o modelo parlamentarista evoluíram de forma concomitante, até que esse instituto deixasse de ser utilizado, conforme será abordado.

Quando da Carta Magna de 1215, existia a possibilidade de um conselho de barões se rebelar contra o Rei devido a algum de seus atos que poderia ser considerado ilegal. Como dito acima, com a evolução para o instituto do *impeachment* propriamente dito, junto com a evolução de uma monarquia absoluta para uma monarquia constitucional e, mais à frente, para uma monarquia parlamentarista, o julgamento já não era mais realizado com relação ao Monarca de forma direta, mas sim a seus representantes e/ou ministros, que, além de serem destituídos dos cargos pela prática de atos ilegais, poderiam sofrer as mais diversas penas, inclusive a pena de morte.

Porém, como aponta novamente Bruno Galindo³⁸, existiam fatores que tornavam inconveniente a utilização do *impeachment* como método de responsabilização dos ministros ou representantes do monarca, tais como: este era um procedimento estritamente penal; ainda era processado pelas casas do parlamento, pois dessa maneira apenas os crimes tipificados pela lei penal poderiam ser julgados; o rei ainda poderia paralisar o processo ao não convocar o seu ministro ou representante para que fossem apurados os fatos ou ainda dissolver o parlamento e ainda poderia anistiar ou conceder indulto ao acusado.

Essa é a certidão de nascimento do *impeachment*. Ele veio junto com uma das mais importantes evoluções políticas de todos os tempos, a supremacia da lei. Aliás, é uma ferramenta da lei; nasceu para reforçar o exercício do poder em obediência à lei previamente estabelecida e direcionada a todos, inclusive ao Rei.

Logo na sua criação, o *impeachment* tinha natureza criminal, ostentava como finalidade punir quem desrespeitasse a lei no exercício do poder, todavia oferecia ao acusado

³⁷ GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácito, 2016.

³⁸ GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo - incluindo análises dos casos Collor e Dilma*. Curitiba: Juruá, 2016.

um processo com defesa, contrapondo-se a institutos como o *bill of attainder*, este de caráter pessoal, com efeitos retroativos e sem garantias de um processo com defesa assegurada ao acusado.

Interessante ressaltar que o termo impeachment não significa uma tradução literal para impedimento, como é corrente no Brasil essa informação. Uadi Lammêgo Bulos, citado por Marcelo Campos Galuppo³⁹, define como:

um anglicismo incorporado à nossa língua. Designa, a rigor, “proibir que se ponha o pé”: *im* (do latim in = não) *peachment* (do latim *pedimentum*, *pes*, *pedis* = pé). Como seu verbo cognato é *to impeach*, ou seja, incriminar ou acusar para o fim de impedir a pessoa criminosa, muitos se valem do signo “impedimento” para referi-lo. [...] Só que *impedimento* é a consequência advinda do *impeachment*, e não termo que lhe seja sinônimo, por meio de traduções forçadas.

Diante de todos esses entraves, o sistema constitucional inglês acaba então em meados do século XIX substituindo o modelo de responsabilização de seus ministros e representantes reais do *impeachment* pelo voto de desconfiança (*motion of no confidence*) que já vinha sendo aprimorado desde o século XVIII e se mostrou mais eficaz na responsabilização, por não depender de lei penal que tipificasse a conduta do ente público acusado.

Porém, ainda que abandonado na Inglaterra, onde fora criado e desenvolvido, o *impeachment* acabou por ser levado aos Estados Unidos e, mesmo que utilizado de forma diferente, acaba por se desenvolver ali.

2.2 Impeachment nos Estados Unidos

O Impeachment foi levado de terras inglesas e instituído nos Estados Unidos da América por meio de previsão expressa na constituição, mais especificamente na Seção IV do art. II da Constituição: “O Presidente, o Vice-Presidente e todos os funcionários civis dos Estados Unidos poderão ser destituídos dos respectivos cargos sob a acusação e condenação por traição, suborno e outros crimes e delitos”⁴⁰.

Apesar da óbvia influência da colônia, o impeachment ganhou delineação bem diversa do original, pois partiu de um julgamento de contornos criminais e transformou-se em

³⁹ BULOS, 2007, p. 752 apud GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D’Plácito, 2016. p. 25.

⁴⁰ BRASIL. Senado Federal. *A Constituição dos Estados Unidos*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181796>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

decisões estritamente políticas, a tal ponto que John Norton Pomeroy declarou que o que os norte-americanos trouxeram da Inglaterra foi somente “a palavra e o processo, atribuindo-se-lhe, porém, objeto e fins muito diferentes”⁴¹.

Esse caráter exclusivamente político do julgamento do Impeachment é tão evidente na instituição americana que Alexandre Hamilton, em O Federalista, desnuda da seguinte forma:

Um tribunal bem constituído para os processos dos funcionários é um objetivo não menos desejável que difícil de obter em um governo totalmente letivo. Sua jurisdição compreende aqueles delitos que procedem da conduta indevida dos homens públicos ou, em outras palavras, do abuso ou violação de um cargo público. Possuem uma natureza que pode corretamente se denominar *política*, já que se relaciona. Sobretudo, com danos causados de maneira imediata à sociedade. Por esta razão, sua perseguição raras vezes deixará de agitar as paixões de toda uma comunidade, dividindo-a em partidos mais ou menos propícios ou adversos ao acusado. Em muitos casos ligar-se-á com as facções já existentes e porá em jogo todas as suas animosidades, prejuízos, influência e interesse de um lado e de outro; e nessas ocasiões se correrá sempre um grande perigo de que a decisão esteja determinada pela força comparativa dos partidos, em maior grau que pelas provas efetivas de inocência ou culpabilidade.

[...]

Segundo me parece, a convenção considerou o Senado como depositário mais idôneo desta importante missão. Os que melhor discernam a dificuldade intrínseca do problema serão os mais cautelosos em coordenar essa opinião, e os mais inclinados a conceder a devida importância aos argumentos, que podemos supor, a produziram⁴².

A diferença entre o instituto inglês e o americano é marcante. Enquanto na Inglaterra o impeachment tinha todas as características de um processo tipicamente criminal, desenvolvendo-se como um processo judicial comum, só que ocorria no parlamento, no qual as duas câmaras do parlamento desempenham papéis diferentes, onde a Câmara dos “Lords” julga uma acusação feita pela Câmara dos Comuns, tendo aquela jurisdição plena, podendo impor ao acusado toda sorte de penas, inclusive a pena capital. Já nos Estados Unidos da América o julgamento foi desenhado com a finalidade puramente política onde o Senado Norte-Americano tem uma jurisdição limitada, não podendo a decisão impor nenhuma outra

⁴¹ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O Impeachment no Constitucionalismo Brasileiro. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson (Coord.). *Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 1045.

⁴² HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 1757-1804 apud BAHIA, Alexandre; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Impeachment no constitucionalismo brasileiro: revisitando as instituições democráticas em busca da legitimidade constitucional. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson (Coord.). *Crise dos Poderes da República: judiciário, legislativo e executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 1045.

pena ao acusado senão a de perda do cargo/função, deixando a análise do fato, se criminoso ou não, a outro poder, neste caso, o judiciário.

De tal maneira, Rui Barbosa⁴³ os diferencia alegando que num – o inglês – o que se persegue é a punição dos culpados, no outro, americano, a finalidade precípua é alijar o investigado de sua função de poder:

A jurisdição política dos corpos legislativos não tem, na América, o mesmo caráter que na Europa. Na Europa, a Magistratura das Assembleias usa de todas as faculdades de direito criminal, nos casos submetidos à sua jurisdição: a destituição do funcionário jurisdicionado à sua alçada e sua interdição política são ali corolários da pena. Na América, a pena consiste unicamente nesses resultados. Ali a judicatura política tem como objeto “punir os culpados”; aqui, privá-los do poder.

Essa força eminentemente política na delineação do impeachment nos Estados Unidos importa em dar maior flexibilização às decisões, ou seja, ao contrário de um processo criminal, em que se está rigidamente restrito a descrições prévias de condutas previstas em lei, no processo puramente político as condutas reprováveis são mais abertas, devendo ser analisadas pelo Senado e ali seja decidido se aquela ação é ou não suficiente para despojar o réu de seu cargo, o parlamento é quem decidiria caso a caso, discricionariamente, a gravidade da conduta analisada, sendo para isso a previsão constitucional aberta, tanto que termina com a expressão “e outros crimes e delitos”.

Rui Barbosa⁴⁴ reforça essa disposição:

Toda vez que o Presidente, o Vice-Presidente ou outro funcionário violou ciente e deliberadamente os termos expressos da Constituição, ou qualquer outra lei, que lhe cometa funções não discricionárias, ou, sendo função discricionária, exerceu-a caprichosa, perversa, leviana, ou obcecadamente, impassível ante as consequências desastrosas desse proceder, cabe ao caso o julgamento político, pouco importando se o ato foi considerado felonía, ou crime, por lei do Congresso, ou encarado como tal do direito consuetudinário na Inglaterra. O funcionário é destarte responsabilizável, perante o Congresso, por muitas infrações do dever público, impossíveis de tratar como crimes comuns e definir na legislação como processáveis nas justiças ordinárias. Assiste ao Presidente, por exemplo, a faculdade do perdão, inacessível à fiscalização parlamentar. Válido é o indulto, outorgado, por ele, seja qual for o seu móvel, ou intento. Seria absolutamente impassível ao corpo legislativo definir hipóteses precisas, em que se haja de averbar como crime o exercício do poder de agraciar. Não se pode, todavia, contestar que o Presidente, ainda sem o interesse de um suborno, pode exercer essa função

⁴³ BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira, coligidos e coordenados por Homero Pires*. v. III. São Paulo: Saraiva, 1933. p. 432-433.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 429-430.

de tal modo, que destrua a eficácia da lei criminal, e descubra o propósito de subverter a justiça até os fundamentos. Por atos desse gênero o Presidente incorreria em caso de impeachment.

Percebe-se claramente que os americanos ponderaram entre duas características ruins, a possibilidade de haver abusos por parte do parlamento no exercício de sua discricionariedade de julgamento e o engessamento do instituto se este estivesse vinculado às condutas previamente previstas em lei. Dessa ponderação a escolha foi pela viabilidade do impeachment, mesmo correndo-se o risco do julgamento com ampla liberdade de decisão pelo corpo legislativo. Conforme Pomeroy, citado por Ruy Barbosa em Comentários à Constituição Federal brasileira⁴⁵,

privaria o impeachment de sua eficácia compulsiva nas emergências mais graves. A importância do julgamento político está, não em seus efeitos sobre funcionários subordinados, mas no freio, a que submete o Presidente e Magistrados. Força é revesti-lo de ampla autoridade discricionária; e dessa autoridade resulta o perigo receável. Mas, exatamente onde se verifica o perigo, e onde cumpriria criar abrigo certo contra ele, o Presidente e a magistratura estão além do alcance do Poder Legislativo. Não é lícito ao Congresso intervir, mediante leis penais, ou de outro modo qualquer, no exercício de arbítrios conferidos pela Constituição. Se, portanto, os delitos processáveis por impeachment fossem tão-somente os acionáveis de conformidade com a lei positiva, o julgamento político tornar-se-ia frustrâneo, inútil, justamente contra aqueles funcionários e naqueles casos, em que mais necessário fosse como repressão contra a quebra de deveres oficiais.

A natureza política do impeachment nos Estados Unidos não afasta, entretanto, a aplicação de outros regramentos ao mesmo fato, ou seja, há jurisdições diferentes para se analisar o mesmo evento, sendo na seara política apenas afastado ou não o agente de suas funções, contudo comprovado que este mesmo evento se subsume a um crime previsto na legislação. O acusado será formalmente processado nas instâncias judiciárias comuns e, provada a acusação, este será devidamente punido criminalmente.

Como se verá a seguir, o impeachment brasileiro seguiu essa orientação, adotou esse mesmo modelo americano, um processo político que não abstrai o réu de responder sobre o mesmo fato em outras esferas jurídicas, em especial a criminal. Tal fato é representado na prática emblematicamente pelo julgamento do Presidente Fernando Collor de Mello em 1992.

⁴⁵ BARBOSA, 1933, p. 432-433 apud BAHIA, Alexandre; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Impeachment no Constitucionalismo Brasileiro: revisitando as instituições democráticas em busca da legitimidade constitucional. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JUNIOR, Nelson (Coord.). *Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 1046.

Collor foi considerado culpado no processo político de impeachment e condenado à sua destituição do cargo e, instaurado lide sobre o mesmo fato, foi inocentado no processo criminal no Supremo Tribunal Federal⁴⁶.

2.3 Histórico do impeachment no Brasil

O Brasil adotou, desde que se tornou república, em todas as suas constituições, o instituto do impeachment e, mesmo na Constituição de 1824, durante o império, ainda nesta já havia previsto mecanismo de responsabilização dos ministros de Estado (arts. 133 e 134 daquela constituição, regulamentados pela lei de 15 de outubro de 1827).

Durante o império o julgamento político foi estabelecido nos moldes ingleses, ou seja, como já dito, com natureza criminal, podendo o sentenciado perder inclusive a vida. Outra característica europeia para o impeachment adotado nos reinados brasileiros é o fato de o monarca estar isentado de qualquer responsabilidade, sendo o julgamento direcionado para os seus ministros de estado.

A Constituição de 1891, a primeira da era republicana no país, teve incisiva influência do modelo americano; de monarquia tornou-se república, do unitarismo passou ao federalismo e de um parlamentarismo formal passou ao presidencialismo. Até o nome do país passou a assemelhar-se ao americano, pois se denominou ali de República dos Estados Unidos do Brasil⁴⁷.

Essa forte influência do constitucionalismo americano na Constituição de 1891 tem como origem o seu mentor, Rui Barbosa. Nas palavras de Bahia, Silva e Oliveira⁴⁸,

[...] segundo Rui Barbosa, todo o edifício republicano norte-americano dependia de responsabilização presidencial, sob pena de uma ditadura constitucional em favor do Poder Executivo: “O presidencialismo americano sem a responsabilidade presidencial, porém, é a ditadura canonizada com a sagração constitucional. Basta a eliminação deste corretivo para que todo esse mecanismo aparente de freios e garantias se converta em mentira”. De fato, a experiência de Rui Barbosa com o presidencialismo brasileiro exigia

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF julga improcedente ação penal contra ex-presidente Fernando Collor*. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=265412>>. Acesso em: 3 jul. 2018.

⁴⁷ GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo - incluindo análises dos casos Collor e Dilma*. Curitiba: Juruá, 2016.

⁴⁸ BAHIA, Alexandre; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Impeachment no Constitucionalismo Brasileiro: revisitando as instituições democráticas em busca da legitimidade constitucional*. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JUNIOR, Nelson (Coord.). *Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 1067.

a aplicação do Impeachment: “o presidencialismo brasileiro não é senão a ditadura em estado crônico, a irresponsabilidade geral, a irresponsabilidade consolidada, a irresponsabilidade sistemática do Poder Executivo”. A diferença, então, é que no Presidencialismo norte-americano a possibilidade de responsabilização pelo Impeachment com a utilização deste poder pelo Congresso faria com que o Presidente se contivesse nos parâmetros constitucionalmente delimitados para o exercício de suas funções.

A primeira constituição republicana instituiu um sistema muito parecido com o que temos hoje, no modelo americano, sendo restrito ao Presidente da República, aos ministros de Estado e aos ministros do Supremo Tribunal Federal. Impôs que os crimes que levariam à destituição das autoridades deveriam ser estabelecidos por lei, assim como o julgamento e o processo para tal desiderato.

Também inovou impondo a presidência do Senado, durante o julgamento do impeachment, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal.

As cartas de 1934 e de 1937 fizeram mudanças na medida em que mudaram a própria estrutura do Poder Judiciário, mas na essência continuou o mesmo instituto. Em 1946, com o afastamento dos períodos autoritários, a Constituição faz uma delimitação do Impeachment muito parecida com o atual, o que foi seguido pela Constituição de 1967, mesmo sendo um período de regime militar. Apesar de expressa previsão constitucional desde os tempos do império, apenas após a Constituição de 1988 o instituto foi efetivamente usado, com o caso Collor de Mello.

O impeachment, como já dito alhures, está firmemente fincado, no Direito brasileiro, na Constituição Federal de 1988 e em uma extensa legislação correlata: a Lei 1.079 de 1950 que regula o julgamento por crimes de responsabilidade; os artigos de Lei 8.038 de 28 de maio de 1990 (Normas sobre a Ação Penal Originária julgada pelo Supremo Tribunal Federal); o Decreto-Lei 201 de 27 de fevereiro de 1967 (estabelece normas para o processamento de prefeitos e vereadores nos crimes de responsabilidade e comuns); as normas do Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federal que regulamentam o *Impeachment*; as normas do Regimento Interno do Senado Federal sobre o processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade; as normas do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal aplicáveis ao processamento do Presidente da República por crime comum; o rito de processamento do impeachment proposto pelo Supremo Tribunal Federal ao Senado Federal, em 1992, e publicado nas páginas 7991 a 7993 do Diário do Congresso Nacional do dia 08 de outubro de 1992; e a Emenda da decisão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378.

Assim, após esse breve introito histórico, servido para ambientar o leitor no instituto, demonstrando seu surgimento na Inglaterra, evolução nos Estados Unidos da América e a forma como se arraigou em solo brasileiro, passa-se às questões foco da dissertação.

3 RELACIONAMENTO ENTRE O LEGISLATIVO E O EXECUTIVO

Para se entender o modo como o relacionamento entre o Congresso e a Presidência da República influencia num processo de impeachment é necessário se entender antes como esse relacionamento funciona, de qual modo a interação entre esses poderes está fincado no Brasil, para, somente então, se chegar ao caso específico da queda de Dilma Rousseff.

A maneira de redemocratização brasileira foi responsável pela instauração de um sistema de governo no país que ficou conhecido como presidencialismo de coalizão. Esse sistema nacional, em respeito à marca da heterogeneidade que se verifica no campo social, alia as bases do presidencialismo tradicional com o multipartidarismo e a representação proporcional⁴⁹.

Nessa senda, esse sistema é erigido sobre o fato de, mesmo levando em consideração os vastos poderes outorgados pela Constituição Federal, o líder do Poder Executivo deve edificar uma formação de apoio no parlamento que lhe assegure maioria e, desta feita, lhe permita a aprovação e a concretização de seus projetos de governo. Isso, obviamente, tem impacto não somente na sua capacidade de realizar seus projetos de governo, mas também no seu poder de dirimir crises políticas.

A formação desse alicerce de apoio parlamentar seguirá necessariamente por três etapas. A primeira é a aliança eleitoral, nascida antes da formação do governo, os elos formados para se garantir a vitória nas eleições. A segunda é a formação do governo propriamente dito, momento em que se distribuem cargos e benefícios com a finalidade de alavancar apoio no Congresso, os liames realizados para a formação do governo que se inicia. A terceira, por sua vez, é a transformação da aliança em coalizão, de modo a se compatibilizarem os interesses conflitantes com o objetivo de se manter a estabilidade da coalizão e a demarcar a extensão e os poderes daquele grupo político⁵⁰, os laços formados para o funcionamento do governo.

Todavia, os arranjos político-partidários não são os únicos fatores a serem considerados no presidencialismo à moda brasileira. Faz-se necessário levar em conta critérios regionais no cálculo da construção dessa frente de apoio ao governo. Em certos aspectos, a lealdade dos parlamentares obedece mais a critérios locais do que a critérios

⁴⁹ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados*, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988. p. 5-34.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 21-22.

políticos. Ademais, prefeitos e governadores são capazes de exercer enorme influência nos representantes legislativos de seus estados:

A lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional⁵¹.

Percebe-se ser uma atividade extremamente complexa, em que é difícil se atingir o equilíbrio político – e, assim, a governabilidade – e, quando alcançado, esse equilíbrio é tênue, devendo ser sempre regado, uma interação de diversos tipos de forças diferentes equilibrando-se sobre os mais diversos interesses; um quebra-cabeça dinâmico no qual a solução nunca é permanente.

Por outro lado, também é importante destacar que o sistema presidencialista de coalizão pode ser utilizado para a subversão da própria lógica democrática, uma vez que, havendo a submissão de um dos Poderes da República a outro, estar-se-ia diante de um regime de exceção com o poder centralizado em apenas um polo. Além disso, o risco de ruptura da coalizão pode colocar em xeque a própria autoridade presidencial, esvaziando os poderes do Executivo levando-o, por vezes, até a sua queda, como já ocorrido duas vezes no Brasil, com Collor de Mello, em 1992, e com Dilma Rousseff, em 2016.

Tal fato é o que caracteriza o dilema institucional brasileiro analisado por Sérgio Abranches⁵², de forma que seria essencial a moderação dessa relação por uma outra instituição constitucional como meio de garantir que o jogo democrático se desenvolva livremente, sem a possibilidade de que um dos Poderes subjuguem outro.

Nesse contexto, observa-se que a construção da governabilidade dos governos petistas obedeceu a esse mecanismo de barganha institucionalizada, em que cargos, ministérios e posições em empresas estatais são distribuídos entre parlamentares e partidos a fim de se costurar uma frente de apoio parlamentar que garanta maioria ao governo.

No caso do governo Lula, percebe-se que a sua chegada à Presidência da República exigiu uma aliança com setores mais conservadores e ideologicamente distantes do Partido dos Trabalhadores (PT), muitas vezes até antagônicos. Em seguida, com a vitória do petista, verifica-se que a distribuição de posições e privilégios dentro do governo permitiu que o

⁵¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados*, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988. p. 21-22.

⁵² *Ibid.*, p. 21-22.

presidente colocasse em prática a sua agenda governamental, consolidando uma supermaioria que lhe permitiu realizar reformas importantes.

A presença de interesses ideologicamente conflitantes dentro do governo, contudo, exigiu um poder de rearranjo dessas alianças, de sorte a manter a integridade da união e assegurar que os diversos interesses fossem compatibilizados. Nesse aspecto, o governo Lula teve considerável êxito, conseguindo manter um apoio parlamentar sólido, mesmo diante de uma base governista tão diversa.

O apoio que Lula erigiu no Congresso foi fundamental para a estabilidade de seus mandatos, conseguindo inclusive enfrentar diversos furacões, escândalos e crises políticas, desequilíbrios econômicos mundiais, sem que o desgaste de sua imagem colocasse em perigo a sua governabilidade. Foi nesse contexto que Lula conseguiu eleger a sua sucessora.

Dilma Rousseff chegou à presidência com uma aliança que lhe garantia amplo apoio parlamentar. Esse apoio, porém, foi sendo perdido no decorrer de sua gestão e Dilma assistiu a sua capacidade de governar se dissipar. A dissolução da base governista deixou a presidente vulnerável em um processo de impeachment, o que teve por consequência o seu afastamento definitivo do cargo.

Nesse toar, o presente capítulo tem por um dos objetivos realizar um estudo acerca desse contexto de “presidencialismo de coalizão”, observando-se como o desfazimento da base parlamentar de Dilma foi fundamental para o seu processamento e condenação por crime de responsabilidade. Destarte, primeiro se realizará uma breve análise acerca do presidencialismo de coalizão, de maneira que a compreensão do sistema de governo brasileiro auxilie na percepção do modo de ser da dinâmica entre o Executivo e o Legislativo no país. Em seguida, proceder-se-á a uma pesquisa sobre a construção da governabilidade nos governos petistas, com o exame da relação entre a Presidência e o Parlamento nos dois mandatos de Lula e no primeiro mandato de Dilma Rousseff. Por fim, será feita uma investigação relativa ao contexto em se desenvolveu o segundo governo Dilma, com foco na relação entre a presidente e sua base parlamentar, na busca de se entender a influência desse fato no fim prematuro do governo.

3.1 O presidencialismo de coalizão

O quadro institucional inaugurado com a Constituição Federal de 1988 traz como marca um sistema presidencialista em que a fragmentação política do Parlamento impõe que o

Executivo, para governar, precise costurar uma frente de apoio parlamentar que lhe garanta maioria. Tal prática, típica do sistema de governo parlamentarista, foi denominada “presidencialismo de coalizão” pela doutrina especializada.

A expressão tem origem na análise feita por Sérgio Abranches acerca da forma de governo consagrada no Brasil em seu processo de redemocratização pós 1988. Segundo as lições do autor,

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”.⁵³

Destarte, a origem desse sistema está intrinsecamente ligada a algumas peculiaridades da realidade brasileira. Como aponta Abranches⁵⁴, o alto grau de heterogeneidade estrutural (seja na economia, seja na sociedade), aliado a uma forte tradição presidencialista e proporcional, com um considerável fracionamento partidário-parlamentar, trazem ao cenário político nacional uma elevada propensão ao conflito de interesses, de modo que a governabilidade depende da formação de grandes coalizões num verdadeiro caleidoscópico político. Em consonância com esse entendimento está a definição apresentada por Fabiano Santos:

A combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio do Congresso⁵⁵.

No Brasil, a Constituição de 1988 dotou o Presidente de um extenso rol de prerrogativas. No campo legislativo, por exemplo, os presidentes brasileiros possuem o poder de vetar parcialmente uma lei. O veto parcial dá ao presidente um papel mais significativo no processo legislativo, conferindo-lhe grande capacidade de moldar esse processo. Ademais, no sistema brasileiro, se confere ao presidente a iniciativa de matérias orçamentárias, de matérias

⁵³ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados*, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988. p. 21-22.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 21-22.

⁵⁵ SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, p. 237-264. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S0011-8&Ing=em&nrm=isso>. Acesso em: 23 maio 2018.

tributárias, a exclusividade na organização administrativa e a possibilidade de adoção de medidas provisórias (que têm força de lei e que vigoram por tempo determinado sem necessidade de aprovação do Congresso Nacional).

Contudo, “apesar dessas prerrogativas constitucionais formidáveis, os presidentes precisam de sustentação parlamentar para aprovar a legislação ordinária, o que é um componente importante da governação”⁵⁶. Como o Parlamento é fragmentado, havendo um grande número de partidos no Congresso Nacional, é muito difícil que um partido sozinho consiga maioria para aprovação de projetos de lei. O mesmo ocorre com o presidente. Seu partido, considerado de forma isolada, não tem condições de formar uma maioria suficiente para aprovação e implementação de sua agenda. Assim, a governabilidade depende das alianças feitas a fim de se atingir essa maioria.

Conforme lições de Sérgio Abranches⁵⁷, a formação dessas alianças e posterior transformação em coalizões envolve três momentos típicos:

Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda e de calcular corretamente a amplitude de sua legitimidade e autoridade junto às bases e de sua credibilidade perante a opinião pública. Em outras palavras, competência na negociação de sacrifícios recíprocos, resguardando os interesses coletivos, e extensão real de seu mandato para fazer concessões em nome da estabilidade da coalizão e do sucesso da gestão governamental.

Nesse ponto, resta clara a distinção entre o “presidencialismo de coalizão” e o presidencialismo na sua concepção tradicional, adotado nos Estados Unidos da América e também denominado “presidencialismo imperial”. Enquanto que no “presidencialismo imperial” o Executivo que emerge das eleições populares apresenta um elevado grau de independência em relação aos demais poderes, o “presidencialismo de coalizão” tem como característica marcante a forte relação de dependência entre o Executivo e o Legislativo, de forma que, desde o período eleitoral, se verifica a institucionalização de um sistema de

⁵⁶ MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993, p. 21-74. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6445199300010000&Ing=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 maio 2018.

⁵⁷ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados*, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988. p. 21-22.

barganhas, que possibilita uma participação efetiva dos parlamentares no governo. Assim, mais uma vez recorre-se à doutrina de Sérgio Abranches⁵⁸ para melhor compreensão da referida diferenciação:

Fica evidente que a distinção se faz fundamentalmente entre um “presidencialismo imperial”, baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões, e um presidencialismo “mitigado” pelo controle parlamentar sobre o gabinete e que também constitui este gabinete, eventual ou frequentemente, através de grandes coalizões.

De fato, a teoria norte-americana não é capaz de explicar o presidencialismo brasileiro na sua integralidade. O bipartidarismo como base do Parlamento norte-americano e o fraco poder legislativo do presidente contrastam fortemente com o que se verifica no sistema brasileiro:

Um regime presidencial com um sistema partidário fraco e fragmentado; uma legislação eleitoral extremamente permissiva, que favorece candidatos em detrimento dos partidos políticos; um tipo forte de federalismo, que, de acordo com Stepan (2000; 2004), é o mais demos-constraining do mundo; um Congresso fragmentado; presidentes com poder e disposição de governar por decreto; e um modelo generalizado de clientelismo e de ineficiências econômicas muito difundidas e difíceis de conter.⁵⁹

Nesse contexto, o “presidencialismo de coalizão” torna o presidente bem mais suscetível às instabilidades da coalizão do que no “presidencialismo imperial”. No modelo brasileiro, o grau de recomposição de forças, através da reforma do gabinete, sem que se ameace as bases de sustentação da coalizão governante, é bem menor do que no modelo norte-americano. Em um momento de oposição mais forte em que sua autoridade está enfraquecida, cabe ao presidente, no Brasil, demitir o ministério e recuperar a sua base de apoio. Desse modo, conforme leciona Sérgio Abranches⁶⁰, surge um dilema institucional que pode colocar em risco o próprio sistema democrático:

A submissão do Congresso ou a submissão do presidente representam, ambas, a subversão do regime democrático. E este é um risco sempre

⁵⁸ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados*, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988. p. 21-22.

⁵⁹ CHEIBUB, José Antônio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, v. 52, n. 2, Rio de Janeiro, 2009, p. 263-299.

⁶⁰ ABRANCHES, op. cit., p. 21-22.

presente, pois a ruptura da aliança, no presidencialismo de coalizão, desestabiliza a própria autoridade presidencial.

Outra peculiaridade do sistema de governo brasileiro é que a formação das coalizões deve, obrigatoriamente, se guiar por dois eixos: o partidário e o regional (estadual). Não se considera apenas um critério partidário-parlamentar para calcular a base de sustentação do governo; é necessário utilizar um critério regional para elaboração desse cálculo⁶¹. Com efeito, em razão da dimensão do território brasileiro e da sua forma federativa, observa-se uma grande disparidade de interesses regionais a serem compatibilizados na formação da governabilidade. Nesse sentido, apoiado em seu aporte teórico, Vicente Palermo⁶² aponta que

Historicamente, os partidos consolidaram-se em torno dos centros de poder regional e de coalizões de elites locais; com o passar do tempo, a diferenciação dos redutos eleitorais dos partidos reproduziu-se ou se acentuou. Devido a características destes últimos, a lealdade dos parlamentares vincula-se mais aos seus estados que aos partidos ou a uma lógica nacional; portanto, os governadores influenciam fortemente as bancadas legislativas.

Diante disso, percebe-se uma estrutura de poder fragmentada não apenas no âmbito partidário, mas também no âmbito regional. Os interesses locais se constituem em um efetivo mecanismo suprapartidário de aglutinação das preferências políticas. Além disso, os chefes do Poder Executivo municipal e estadual têm se mostrado poderosos atores, manifestando uma considerável autonomia em relação ao governo federal, com capacidade inclusive de restringir as ações deste⁶³.

Em suma, observa-se que a heterogeneidade, como marca da dinâmica social brasileira, se reflete no sistema político nacional, tornando-o um mar revolto muito perigoso e de difícil controle para o capitão do navio. Seja uma fragmentação de interesses partidários, seja uma fragmentação de interesses regionais, a pluralidade não pode ser desconsiderada na organização político-institucional do País. Logo, um “presidencialismo de coalizão” surge como uma solução natural dentro da necessidade de conciliação desses interesses conflitantes.

⁶¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados*, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988. p. 21-22.

⁶² PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 23 maio 2018.

⁶³ *Ibid.*

Todavia, a ausência de mecanismos de controle da relação entre o Executivo e o Legislativo podem colocar em risco o próprio Estado Democrático de Direito, abrindo espaço para situações em que um dos Poderes submeta o outro, subvertendo as bases do sistema político e abrindo espaço para soluções não republicanas. Nessa perspectiva, Sérgio Abranches⁶⁴ aduz:

Esses cenários demonstram o dilema institucional do presidencialismo de coalizão. Ele requer um mecanismo de arbitragem adicional àqueles já mencionados, de regulação de conflitos, que sirva de defesa institucional do regime – assim como da autoridade presidencial e da autonomia legislativa –, evitando que as crises na coalizão levem a um conflito indirimível entre os dois polos fundamentais da democracia presidencialista.

Nesse diapasão, entendendo ser o sistema brasileiro fértil e dadivoso para instabilidades, parte-se para a análise da forma como os governos petistas, em um contexto de “presidencialismo de coalizão”, construíram os pilares para a implementação das políticas públicas de sua agenda, buscando-se compreender as razões que levaram à crise de governabilidade no segundo governo Dilma Rousseff e o efeito que a ruptura com o Congresso Nacional teve para o seu processo de impeachment.

3.2 Os governos petistas e a construção de sua governabilidade

Fundado em 1980, em um contexto de abertura política do regime militar, o Partido dos Trabalhadores (PT), fortemente atrelado às lutas da classe trabalhadora brasileira pelo fim do regime de exceção, uniu militantes políticos de esquerda críticos das posições tradicionais, movimentos sindicais, estudantis e religiosos⁶⁵.

Em sua primeira década de existência, ficou marcado pela sua atuação junto às lutas sociais, apoiando os movimentos dos trabalhadores, como, por exemplo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e as greves encabeçadas pela Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Com o processo de redemocratização, o PT assistiu a uma consolidação da sua base eleitoral nas regiões sul e sudeste do país, o que abriu espaço para suas primeiras experiências

⁶⁴ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados*, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988. p. 21-22.

⁶⁵ SAMUELS, David. As bases do petismo. *Opinião Pública*, v. 10, n. 2, p. 221-241, out. 2004. Disponível em: <www.Scielo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762004000200002&Ing=en&nrm=isso>. Acesso em: 24 maio 2018.

de gestão em Prefeituras e Governos Estaduais, bem como o fortalecimento de sua atuação no legislativo. “Este eleitorado, de 20 a 30% do total era composto de trabalhadores organizados em movimentos sociais e frações da classe média mais instruída”⁶⁶.

Em 1989, aconteceram as primeiras eleições diretas após o fim do regime ditatorial, e Luiz Inácio Lula da Silva, principal líder petista, recebeu uma expressiva votação, sendo derrotado no segundo turno por uma pequena diferença de votos. Nesse período, observa-se a ascensão do partido como uma das principais forças da política nacional.

Contudo, as alianças estabelecidas com os partidos ideologicamente próximos não foram capazes de levar o PT à Presidência da República e Lula sofreu três derrotas sucessivas: em 1989, em 1994 e em 1998. Esse fato levou o partido a mudar a sua estratégia e buscar alianças com partidos conservadores e forças tradicionalmente opostas à sua ideologia, como o grande capital.

Tal aliança, expressa nas figuras de Lula, o metalúrgico, e José Alencar, o industrial, foi possível porque o país vivia uma forte crise econômica, financeira e energética, decorrente das políticas neoliberais que predominaram na década anterior. Setores da indústria brasileira temiam as consequências da “abertura indiscriminada” do mercado brasileiro e da retração do Estado como agente econômico, a classe média ligada às profissões estatais temia pelas reformas que afetavam privilégios, como os salários e pensões diferenciados do sistema universal. Com um discurso mais ameno, o compromisso de recuperar a ação indutora do Estado sobre a economia e de promover políticas de inclusão social sem romper com a política financeira monetarista, o PT venceu as eleições de 2002⁶⁷.

A eleição de Lula, portanto, se deu em um contexto de esgotamento da agenda “neoliberal” e sob a expectativa de mudanças políticas, especificamente na política econômica e na política social. Porém, a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência foi recebida com certa incerteza pelo mercado e pelo empresariado⁶⁸.

Foi nesse contexto em que ocorreu o lançamento, durante a campanha presidencial de 2002, da chamada *Carta ao Povo Brasileiro*, abrindo um canal de diálogo com o sistema

⁶⁶ SVARTMAN, Eduardo Munhoz; SILVA, André Luiz Reis da. Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. *Revista Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 7, n. 35, p. 4-14, abr./maio 2016.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 4-14.

⁶⁸ BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos Martines. Economia e Política da transição democrática no Brasil: análise dos governos FHC, Lula e Dilma. *Novos Rumos Sociológicos*. [online], Pelotas, v. 4, n. 5, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/NORUS/article/view/9037>>. Acesso em: 24 maio 2018.

econômico, de maneira a garantir a responsabilidade da gestão petista na economia e o respeito aos contratos anteriormente celebrados⁶⁹.

Com efeito, as medidas adotadas pela equipe econômica de Lula indicaram o abandono de muitas bandeiras históricas do partido e foram fundamentais para a redução o grau de incerteza e das tensões macroeconômicas que assombravam o governo em seu início.

A desconfiança das forças econômicas, todavia, não seria o único entrave à gestão petista. Era necessário ainda construir uma frente de apoio parlamentar que lhe garantisse maioria. Assim, em meio a um Congresso Nacional fragmentado, o PT teve que lançar mão dos principais mecanismos do presidencialismo de coalizão para tornar possível a aprovação e implementação da sua agenda política:

Entre vencer as eleições e governar havia uma grande distância. O PT e seus aliados não tinham maioria no fragmentado Congresso brasileiro. Para obtê-la, as tradicionais moedas do presidencialismo de coalizão foram mobilizadas: ministérios, cargos em empresas estatais e postos estratégicos na máquina pública federal, mais uma vez, foram ofertadas a congressistas sem qualquer identidade ideológica com o governo. Gradualmente, o PMDB (derrotado junto com o PSDB nas últimas eleições) e outros partidos menores foram sendo incorporados à coalizão governista. Em síntese, a heterogênea aliança que permitiu os governos do PT combinava a manutenção no poder de segmentos tradicionais e conservadores da política brasileira com a implantação de políticas progressistas de inclusão social e de recuperação da capacidade estatal⁷⁰.

Essa base parlamentar costurada pelo governo Lula consolidou-se e, na arena legislativa, deu ao primeiro governo petista desempenho similar ao obtido pelo seu antecessor. Nesse ponto, tanto Fernando Henrique Cardoso quanto Lula buscaram a formação de governos que lhe assegurassem supermaiorias, a fim de viabilizar as importantes reformas constitucionais pretendidas, cujo *quorum* exigido é de 3/5.

Em seus oito anos na presidência, o governo Cardoso amargou 11 derrotas em 205 votações de matérias que dependiam de quorum simples para sua aprovação. A base do governo foi testada em 221 ocasiões em votações constitucionais, colhendo apenas 18 derrotas. E é preciso entender o significado de derrotas quando estamos falando de matéria constitucionais: significa na verdade incapacidade para aprovar uma alteração do *status quo* constitucional. Isto é, o governo não conseguiu reunir os 3/5 dos votos necessários para aprovar uma proposta. Derrotado, derrotado mesmo, no

⁶⁹ PALLOCI, Antônio. *Sobre formigas e cigarras*. São Paulo: Editora Objetiva, 2007.

⁷⁰ SVARTMAN, Eduardo Munhoz; SILVA, André Luiz Reis da. Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. *Revista Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 7, n. 35, p. 4-14, abr./maio 2016.

sentido da oposição lograr impor uma alteração da constituição contrária aos seus interesses, o Executivo não foi uma vez sequer. Os quatro primeiros anos do primeiro mandato de Lula não apresentaram um quadro diferente: foram apenas 10 derrotas em 182 votações, 8 delas nas 134 votações com quorum ordinário⁷¹.

Por outro lado, é relevante destacar que a promoção dessas supermaiorias não foi feita exclusivamente dentro da institucionalidade. Assim é que,

Para viabilizar o pacto, uma terceira moeda, a provisão de recursos ilegais para financiar campanhas eleitorais (e enriquecimento ilícito) de aliados, oriundos de empresas contratadas pelo serviço público, também foi utilizada. A prática não era nova e nem exclusividade da coalizão, mas sua descoberta, investigação e julgamento foram a primeira grande ferida do PT, o que lhe custou dirigentes importantes e o início da perda de credibilidade na classe média. O carisma de Lula, o bom desempenho econômico e os primeiros frutos das políticas de inclusão social e de implantação de um modelo otimista de indução dos agentes de mercado a partir da ação estatal garantiram a manutenção do pacto e uma segunda vitória ao PT. Nas eleições de 2006 um fenômeno novo começa a se configurar no eleitorado petista: observa-se a expansão de votos entre os setores subalternos da sociedade, tanto de regiões mais pobres e atrasadas do país quanto da periferia das grandes cidades, e uma contração entre os eleitores da classe média e de trabalhadores sindicalizados⁷².

O “mensalão”, portanto, foi a maior turbulência a atingir o primeiro governo Lula, lhe custando parte do eleitorado e da base parlamentar, mas sendo insuficiente para impedir a sua reeleição em 2006 e a formação de uma frente parlamentar de apoio tão ou mais sólida quanto do primeiro mandato. Em nenhum momento Lula teve o seu mandato ameaçado pelo parlamento, mesmo diante de um furacão como o Mensalão, e isso se deve a sua capacidade de manter seus pilares de apoio no Congresso. “O otimismo econômico e político do segundo mandato de Lula fortaleceu sua capacidade política de autoridade máxima do país”⁷³. A resposta do governo à crise global de 2008 apresentou impacto positivo na economia e

⁷¹ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ; Manuel Alcantara. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 30

⁷² SVARTMAN, Eduardo Munhoz; SILVA, André Luiz Reis da. Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. *Revista Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 7, n. 35, p. 4-14, abr./maio 2016. p. 5

⁷³ BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos Martines. Economia e Política da transição democrática no Brasil: análise dos governos FHC, Lula e Dilma. *Novos Rumos Sociológicos*. [online], Pelotas, v. 4, n. 5, 2016, p. 208. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/NORUS/article/view/9037>>. Acesso em: 24 maio 2018.

assegurou a Lula índices de aprovação popular acima dos 70%, o que garantiu a terceira vitória do Partido dos Trabalhadores e levou Dilma Rousseff à presidência.

Com um perfil marcadamente técnico e menor habilidade política, Dilma, ex-ministra das Minas e Energia e da Casa Civil, foi escolhida por Lula para liderar e dar continuidade ao seu projeto político e social. Contando com uma aliança eleitoral que abrangia dez partidos políticos e que dava a vice-presidência a Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), foi garantida uma ampla maioria parlamentar ao governo, indicando a hegemonia desse grupo político no país e um cenário favorável às relações parlamentares e à aprovação das políticas de interesse do Executivo⁷⁴.

Já no início de seu mandato, Dilma Rousseff enfrentou dificuldades na administração de base aliada. Ainda nos primeiros meses de mandato, enfrentou uma série de denúncias de corrupção que derrubou sete ministros (dois do PMDB, e, do PP, PR, PDT, PCdoB e PT, um de cada), fato que abalou fortemente as bases da coalizão, já que não se percebeu do Planalto qualquer ação para obstaculizar a investigação de atos de corrupção dos seus aliados⁷⁵.

De forma oposta, foram tomadas várias medidas na tentativa de tornar a Administração Federal mais transparente e responsiva. Entre elas pode-se citar o fortalecimento da Polícia Federal, assim como a edição da “Lei de lavagem de dinheiro” (12.683/2012), da “Lei anticorrupção” (12.846/2013) e da “Lei da delação premiada” (12.850/2013), essas duas últimas como parte da resposta às manifestações de rua que tomaram conta do país em junho de 2013⁷⁶.

Esse movimento que ficou conhecido como *Jornadas de Junho de 2013*, por conseguinte, foi decisivo para uma queda brusca na popularidade da presidente. Fruto da insatisfação popular com a má aplicação dos recursos públicos, as manifestações tiveram seu início ligado ao aumento das tarifas de transporte público e acabaram por englobar pautas como a remoção de populações em decorrência de obras da Copa do Mundo, os gastos exorbitantes com a Copa e com as Olimpíadas, a tentativa de redução dos poderes de investigação do Ministério Público e a falta de correspondência entre a alta carga tributária e a qualidade dos serviços públicos colocados à disposição da população.

Com a popularidade em baixa, a crise se agravou ainda mais em razão da dificuldade de diálogo entre a presidente e o Congresso Nacional. A líder petista não conseguiu

⁷⁴ BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos Martines. Economia e Política da transição democrática no Brasil: análise dos governos FHC, Lula e Dilma. *Novos Rumos Sociológicos*. [online], Pelotas, v. 4, n. 5, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/NORUS/article/view/9037>>. Acesso em: 24 maio 2018.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

reproduzir a mesma habilidade apresentada por Lula no trato com as questões parlamentares, o que, em um contexto de “presidencialismo de coalizão”, pode bloquear a capacidade decisória do governo.

O perfil pessoal centralizador e pouco afeito à política parlamentar e partidária acabou por impor mais dificuldades ao seu governo, entre 2010 e 2014. As relações executivo e legislativo num contexto de um sistema presidencialista de grandes coalizões multipartidárias como o sistema brasileiro, exige liderança política e capacidade negocial junto às bancadas e demandas parlamentares, muitas delas de caráter regional e local. O governo Dilma vivenciou enormes dificuldades na relação com o Congresso Nacional e seus aliados em função do estilo presidencial de negociação e das desconfianças entre o PT e seus aliados. A popularidade e carisma de Lula na condução do poder, ajudava a neutralizar situações de crise, como foi a crise do chamado mensalão. A condução política para o efetivo sucesso do presidencialismo de coalizão é a capacidade de liderança política do executivo, o que efetivamente faltou no governo Dilma Rousseff⁷⁷.

Percebe-se que o relacionamento entre o Congresso e a Presidente foi problemático desde o início, muito em razão da falta de manejo da Chefe do Executivo, não sendo fator surgido às vésperas do impeachment. Este vetor de queda do mandatário – apontado por Pérez-Liñán – foi uma constante nos mandatos, agravando-se a cada dia, em uma crescente, até o seu clímax.

Ademais, no âmbito econômico, o governo Dilma também não apresentou grandes resultados. Na tentativa de dar continuidade à política econômica implementada por Lula, buscou-se criar condições para um novo ciclo de investimentos públicos e privados, com apoio na continuidade das políticas sociais e de expansão da renda e do consumo. O que, no entanto, se verificou foi um desempenho econômico insatisfatório:

Se o governo Lula foi exitoso em promover um crescimento do PIB de cerca de 4,0% em média ao ano, superior aos 2,0% observados durante o governo FHC, o desempenho econômico do governo Dilma foi ainda inferior, de cerca de 1,8%, o pior resultado desde a redemocratização. De fato, o governo Dilma não foi capaz de conseguir articular junto ao empresariado nacional, condições ideais para novos investimentos, numa perspectiva de confiança e credibilidade⁷⁸.

⁷⁷ BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos Martines. Economia e Política da transição democrática no Brasil: análise dos governos FHC, Lula e Dilma. *Novos Rumos Sociológicos*. [online], Pelotas, v. 4, n. 5, 2016, p. 210. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/NORUS/article/view/9037>>. Acesso em: 24 maio 2018.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 210.

Essas fragilidades do governo Dilma foram escancaradas no processo eleitoral de 2014. O contexto político e econômico desfavorável foi levado à disputa e recebeu a desaprovação de parcela considerável do eleitorado. Sua vitória apertada em um segundo turno contra Aécio Neves (PSDB) expôs a cisão vivida pela sociedade brasileira quanto às perspectivas e conflitos de interesses políticos, sociais e regionais. Nesse momento as forças oposicionistas sentiram o cheiro de sangue, perceberam a fragilidade e concentraram forças para debilitar ainda mais o governo.

Outro componente que contribuiu para a instabilidade do cenário político foi a instauração da *Operação Lava-jato* em março de 2014. Com atribuição, inicialmente, de investigar crimes de lavagem de dinheiro no Paraná, a força tarefa de procuradores e policiais federais acabou chegando a políticos da base aliada do governo petista. Autorizada pela Procuradoria Geral da República, a investigação recaía sobre oito políticos do PT, oito do PMDB (incluindo os presidentes: da Câmara, Eduardo Cunha, e do Senado, Renan Calheiros) e 32 do PP, entre outros. Essa conjuntura acabou por manchar ainda mais a imagem do desgastado governo, provocando novas quebras dentro da base aliada:

Ao perceber o enfraquecimento do governo (que apesar de ter viabilizado as investigações não conseguiu se descolar da imagem de corrupção) e o avanço das investigações da “operação lava-jato”, a liderança do PMDB (Temer e Cunha, em especial) virou o partido contra o governo e desenhou uma nova aliança para garantir sua posição de partido chave no sistema político. Programas divulgados pelo PMDB, como o “Uma ponte para o futuro” apontam para uma direção inversa daquela praticada pelos governos petistas: privatizações, flexibilização da legislação trabalhista, revisão do regime de exploração do petróleo, revisão das políticas sociais e estabelecimento de acordos de livre-comércio. O fato de suas principais lideranças estarem implicadas nas investigações de corrupção e engajadas no impeachment da presidente Dilma Rousseff sugere que, uma vez configurado o impeachment, as investigações serão, no mínimo, abafadas⁷⁹.

Nesse sentido, o próximo subcapítulo objetiva realizar uma análise mais aprofundada acerca do segundo mandato de Dilma Rousseff, procurando compreender o agravamento da crise nas relações entre o Executivo e o Legislativo e em que medida o rompimento da Presidente com o Congresso Nacional contribuiu para o processo de impeachment e seu posterior afastamento.

⁷⁹ SVARTMAN, Eduardo Munhoz; SILVA, André Luiz Reis da. Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. *Revista Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 7, n. 35, p. 4-14, abr./maio 2016.

3.3 O processo de impeachment de Dilma Rousseff

O segundo governo Dilma começou com um agravamento das turbulências econômicas que marcaram o fim do primeiro. Mesmo antes de assumir o segundo mandato, o governo elevou a taxa SELIC e alertou para a necessidade de ajustar as contas públicas com o objetivo de voltar a realizar superávits primários, em contradição com seu discurso de campanha⁸⁰. Um resultado negativo nas contas públicas de R\$ 32,5 bilhões, correspondendo a 0,6% do Produto Interno Bruto (PIB), obrigou o governo a uma guinada neoliberal, sendo anunciado um corte de 70 bilhões de reais nos gastos públicos. O corte atingiu programas de infraestrutura, gastos com saúde e com a educação superior e não obteve o resultado esperado, aprofundando a queda no crescimento econômico, desestimulando os investimentos e impactando negativamente sobre o emprego e a renda⁸¹.

De outro lado, a oposição, liderada pelo PSDB, iniciou uma comezinha campanha para minar a capacidade de ação do governo, questionando judicialmente o resultado das eleições e atacando a legitimidade do governo petista.

A imprensa, por sua vez, passou a repercutir em êxtase – o frenesi noticioso explicado por Pérez-Liñán e que será abordado mais adiante – os vícios havidos no seio da administração da petista, dando munição para o ambiente de descontentamento, confrontos e a construção de um sentimento coletivo de ódio ao partido da presidente. O segundo mandato da petista foi marcado por manifestações populares em todo o país. Grande parte da população foi às ruas pedindo a saída de Dilma Rousseff da presidência e evidenciando que o desgaste na imagem do governo poderia colocar em risco a sua continuidade.

No campo político, a base governista iniciou um processo de desintegração que culminaria com a criação de um contexto favorável ao processamento e à condenação da Presidente por crime de responsabilidade, processo esse que se passa a analisar a fim de se compreender a gradativa perda de apoio do governo e como isso foi decisivo para possibilitar o afastamento de Dilma da presidência:

⁸⁰ MARQUES, Rosa M.; ANDRADE, Patrick R. Brasil 2003-2015: balanço de uma experiência “popular”. *Revista IHU on line*, São Leopoldo-RS, 27 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/169-noticias/noticias-2015/546185-brasil-2003-2015-balanco-de-uma-experiencia-popular#>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

⁸¹ CARLEIAL, Liana Maria da Frota. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 201-214, Dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000300014&Ing=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 maio 2018.

A continuidade da crise política, expressa pelos embates entre o Executivo e o Legislativo, pela avassaladora campanha realizada pela grande mídia contra o governo e pelo apoio da classe média, bem como o agravamento da situação econômica (em parte aprofundada pela própria crise política), provocou o retorno da possibilidade da defesa explícita do impeachment de Dilma⁸².

Dilma Rousseff foi reeleita em 2014 por uma coligação que contava com nove partidos (PT, PMDB, PSD, PP, PR, PROS, PDT, PCdoB e PRB), cujo destaque cabia ao PT, partido da presidente, e ao PMDB, partido do vice-presidente. Essa coalizão partidária garantia ao governo 304 dos 513 votos na Câmara dos Deputados, o que assegurava, na teoria, tranquilidade na aprovação da agenda governamental.

A despeito da força que o governo demonstrava no Parlamento, Dilma inaugurou seu mandato amargando uma derrota política na Câmara dos Deputados. Na eleição para a escolha da presidência daquela Casa, Eduardo Cunha, candidato do PMDB e opositor ao governo, sagrou-se vencedor com ampla vantagem sobre o candidato do partido da Presidente. Assim, a solidez da coalizão formada sob a liderança de Dilma Rousseff era colocada em xeque, com o gravame de ter um opositor na Presidência da Câmara e com total controle das pautas a serem submetidas ao Plenário daquela Casa.

André Singer⁸³ capturou esse momento com exatidão ao dizer que,

Na vereda política, o ensaio republicano tirou do PMDB múltiplos e importantes recursos. O mais importante, porém, ocorreu no começo de 2012, quando Dilma demitiu da Petrobrás os três diretores da estatal que, dois anos depois, apareceriam implicados no escândalo da Lava Jato. Pela capacidade de alavancagem envolvida, a mudança na Petrobrás foi a pedra de toque do ensaio republicano, como a queda dos juroso foram do ensaio desenvolvimentista.

Em resposta, o partido do interior, particularmente sua fração atuante na Câmara dos Deputados, dedicou-se a preparar um cerco para quando a Presidente estivesse enfraquecida. O impeachment de 2016 confirmou o ditado segundo o qual a vingança é um prato que se

⁸² MARQUES, Rosa M.; ANDRADE, Patrick R. Brasil 2003-2015: balanço de uma experiência “popular”. *Revista IHU on line*, São Leopoldo-RS, 27 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/169-noticias/noticias-2015/546185-brasil-2003-2015-balanco-de-uma-experiencia-popular#>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

⁸³ SINGER, André. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. xxx.

come frio, pois começou a ser articulado pelo PMDB da Câmara muito tempo antes de sua execução⁸⁴”.

A atuação de Cunha foi mais um elemento a contribuir com a desestabilização do cenário político brasileiro, em razão do seu favorecimento à entrada na pauta de temas extremamente polêmicos como a redução da maioria penal e a terceirização das atividades-fins das empresas, bem como a votação de medidas que oneram os gastos públicos, o que ia de encontro ao objetivo do governo de promover um ajuste fiscal expressivo⁸⁵.

Tal circunstância tornava-se ainda mais preocupante para o Planalto, pois dava a um adversário a prerrogativa de receber eventual denúncia por crime de responsabilidade imputado à Presidente.

O cenário somente piorava, sendo um dos catalizadores o voto do Ministro Augusto Nardes, do Tribunal de Contas da União, aprovado pelo Plenário daquela Corte de Contas, sobre as contas presidenciais de 2014:

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às demonstrações contábeis da União, consignados no relatório, representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014; contudo, devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional⁸⁶.

No transcurso do ano de 2015, cerca de cinquenta pedidos de impeachment foram protocolados na Câmara dos Deputados contra a presidente Dilma. A maioria deles foi arquivada por falta de material probatório e fragilidade na argumentação. Todavia, em 2 de

⁸⁴ SINGER, André. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 289.

⁸⁵ MARQUES, Rosa M.; ANDRADE, Patrick R. Brasil 2003-2015: balanço de uma experiência “popular”. *Revista IHU on line*, São Leopoldo-RS, 27 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/169-noticias/noticias-2015/546185-brasil-2003-2015-balanco-de-uma-experiencia-popular#>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

⁸⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Ata nº 40, de 7 de outubro de 2015*. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_40.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2018.

dezembro de 2015, o presidente da Câmara recebeu a denúncia contra a presidente e determinou sua leitura no expediente da sessão seguinte à publicação, que tinha como pedido:

À Câmara dos Deputados Federais rogamos que coloque um fim nesta situação, autorizando que a Presidente da República seja processada pelos delitos perpetrados, encaminhando-se, por conseguinte, os autos ao Senado Federal, onde será julgada para, ao final, ser condenada à perda do mandato, bem como à inabilitação para exercer cargo público pelo prazo de oito anos, nos termos do artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal. É o que ora se requer! E não só os denunciantes que assim solicitam, representantes de 45 (quarenta e cinco) movimentos sociais subscrevem esta denúncia⁸⁷.

Em seguida, deu-se a constituição de Comissão Especial para analisar a denúncia. A eleição para a referida Comissão foi feita através de chapas avulsas sem indicação das lideranças partidárias, o que ensejou que o Supremo Tribunal Federal, em decisão liminar proferida na ADPF nº378 – MC, determinasse a suspensão da formação e instalação da referida Comissão, sob o argumento de que, em respeito ao art. 58, § 1º da Constituição Federal, a Comissão Especial deve ser composta proporcionalmente à representação dos partidos na Câmara dos Deputados.

Aqui há um ponto a ser ressaltado, com já feito antes na introdução: o Supremo Tribunal Federal atua como corretor dos erros de procedimento, analisando o procedimento quando questionado e corrigindo eventuais erros no mesmo, dando aval de legalidade e constitucionalidade ao processo, restando ao Senado o julgamento do mérito da questão.

Após o STF decidir o mérito da controvérsia procedimental, procedeu-se à eleição de uma nova Comissão Especial, dessa vez com membros indicados conforme a relação de proporcionalidade dentre os partidos da Câmara.

Com a conclusão dos trabalhos pela Comissão Especial, o relatório apresentado pelo deputado Jovair Arantes (PTB-GO) e que era favorável à abertura do processo de responsabilização contra a Presidente foi aprovado por 38 votos a 27. Desses 38 votos favoráveis, 4 foram do PMDB, 2 foram do PSD, 3 foram do PP, 2 foram do PROS e 2 do PRB, com um total de 13 votos de partidos que à época da eleição compunham a base do governo.

⁸⁷BRASIL. Câmara dos Deputados. *Discursos e notas taquigráficas*. 3 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=378.1.55.O&nuQuarto=67&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=16:12&sgFaseSessao=AB%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=03/12/2015&txApelido=BETO%20MANSUR&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

Nesse ponto, percebe-se que a coalizão montada para assegurar a governabilidade de Dilma Rousseff em seu segundo mandato já não lhe garantia maioria na Câmara, deixando-a vulnerável a que a denúncia por crime de responsabilidade fosse aceita. O que efetivamente aconteceu em 17 de abril de 2016.

Havendo recebido 367 votos favoráveis, 137 contrários e 7 abstenções, o Plenário da Câmara dos Deputados autorizou a abertura de processo de impeachment contra a Presidente eleita. Desses 367 votos contrários a Dilma, 59 foram do PMDB, 29 foram do PSD, 38 foram do PP, 26 foram do PR, 4 do PROS e 22 do PRB, demonstrando que o governo havia perdido 178 votos da sua frente parlamentar de apoio. Assim a Câmara aceitou o pedido, como se vê:

Pelas precedentes razões, uma vez que a Denúncia preenche todas as condições jurídicas e políticas relativas à sua admissibilidade, e que não são pertinentes as diligências, a oitiva das testemunhas e a produção de provas ao juízo preliminar desta Casa, sendo relacionadas ao juízo de mérito, vale dizer, à procedência ou improcedência da acusação, conclui o Relator pela admissibilidade jurídica e política da acusação e pela consequente autorização para a instauração, pelo Senado Federal, do processo por crime de responsabilidade promovido pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal contra a Sra. Presidente da República, Dilma Vana Rousseff.⁸⁸

No caso do Senado, a base de apoio da Presidente contava, à data de sua eleição, com 53 das 81 vagas daquela Casa, o que daria força para impedir o prosseguimento do processo de afastamento por crime de responsabilidade. Além disso, diferente da Câmara, a presidência do Senado estava nas mãos de um aliado de Dilma, Renan Calheiros do PMDB, o que tornava o cenário bem mais favorável ao governo.

Todavia, assim como na Câmara, a frente governista também estava enfraquecida no Senado. No PMDB, por exemplo, a disputa pela presidência da Casa mostrou uma cisão no partido. Renan Calheiros sagrou-se vencedor enfrentando outro companheiro de partido, o senador Luiz Henrique (PMDB-SC), com uma diferença de 49 votos a 31.

A primeira prova desse enfraquecimento foi a aprovação do relatório apresentado pelo senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), que pugnava pelo processamento da denúncia por crime de responsabilidade. Nessa oportunidade, 15 dos 21 membros da Comissão votaram de

⁸⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Câmara autoriza instauração de processo de impeachment de Dilma com 367 votos a favor e 137 contra*. 17 abr. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camara/noticias/noticias/POLITICA/507325-CAMARA-AUTORIZA-INSTAURACAO-DE-PROCESSO-DE-IMPEACHMENT-DE-DILMA-COM-367-VOTOS-A-FAVOR-E-137-CONTRA.html>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

forma contrária ao governo. Desse total, 8 votos partiram de partidos que à época das eleições apoiavam a Presidente.

Em meio a essa hecatombe política estava uma presidente incapaz de agir, sem nenhuma força para negociar e tentar uma solução de reversão à crise. Minada política e emocionalmente, teve a sua inaptidão ao consenso majorada e praticamente rendida aos fatos, deixando o leme da situação a aliados e assessores próximos. Importante retratar a situação de Dilma às vésperas do impeachment com uma notícia trazida pela Revista IstoÉ⁸⁹ em 01/04/2016:

Os últimos dias no Planalto têm sido marcados por momentos de extrema tensão e absoluta desordem com uma presidente da República dominada por sucessivas explosões nervosas, quando, além de destempero, exibe total desconexão com a realidade do País. Não bastassem as crises moral, política e econômica, Dilma Rousseff perdeu também as condições emocionais para conduzir o governo. Assessores palacianos, mesmo os já acostumados com a descompostura presidencial, andam aturdidos com o seu comportamento às vésperas da votação do impeachment pelo Congresso. Segundo relatos, a mandatária está irascível, fora de si e mais agressiva do que nunca. Lembra o Lula dos grampos em seus impropérios. Na última semana, a presidente mandou eliminar jornais e revistas do seu gabinete. Agora, contenta-se com o clipping resumido por um de seus subordinados. Mesmo assim, dispara palavrões aos borbotões a cada nova e frequente má notícia recebida. Por isso, os mais próximos da presidente têm evitado tecer comentários sobre a evolução do processo de impeachment. Nem com Lula as conversas têm sido amenas. Num de seus acessos recentes, Dilma reclamou dos que classificou de “traidores” e prometeu “vingança”. Numa conversa com um assessor, na semana passada, a presidente investiu pesado contra o juiz Sérgio Moro, da Lava Jato. “Quem esse menino pensa que é? Um dia ele ainda vai pagar pelo que vem fazendo”, disse. Há duas semanas, ao receber a informação da chamada “delação definitiva” em negociação por executivos da Odebrecht, Dilma teria, segundo o testemunho de um integrante do primeiro escalão do governo, avariado um móvel de seu gabinete, depois de emitir uma série de xingamentos. Para tentar aplacar as crises, cada vez mais recorrentes, a presidente tem sido medicada com dois remédios ministrados a ela desde a eclosão do seu processo de afastamento: rivotril e olanzapina, este último usado para esquizofrenia, mas com efeito calmante. A medicação nem sempre apresenta eficácia, como é possível notar.

André Singer descreveu Dilma no seu ocaso como “zigzagueante, incompreensível e intempestiva”⁹⁰. Com a líder, neste estado, a frente de apoio parlamentar do governo estava se desintegrando e, mesmo com todos os esforços para recompô-la, o Plenário do Senado

⁸⁹ PARDELLAS, Sérgio; BERGAMASCO, Débora. Uma presidente fora de si. *IstoÉ*, 01 abr. 2016. Disponível em: <https://istoe.com.br/450027_UMA+PRESIDENTE+FORA+DE+SI/>. Acesso em: 20 jun. 2018.

⁹⁰ SINGER, André. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 296.

Federal admitiu a denúncia e instaurou processo contra Dilma Rousseff por 55 votos favoráveis, 22 contrários e 1 abstenção. Desses 55 votos, 13 foram do PMDB, 3 foram do PSD, 2 foram do PP, 4 foram do PR e 1 do PRB. Em um total de 27 votos de antigos aliados do governo.

Essa perda de apoio parlamentar não foi revertida, culminando com o afastamento definitivo de Dilma da Presidência no dia 31 de agosto de 2016. Nesse julgamento, a presidente perdeu o mandato em uma votação com 61 votos favoráveis ao impeachment e 21 contrários, atingindo-se o *quorum* de dois terços exigidos para a condenação. Desses 61 votos, 34 foram dados por senadores que compunham a base governista à época das eleições. Dessa forma se deu a destituição da Presidente:

O Senado Federal entendeu que a Senhora Presidente da República DILMA VANA ROUSSEFF cometeu os crimes de responsabilidade consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional previstos nos art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma abstenção, ficando assim a acusada condenada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil⁹¹.

O trecho acima faz parte do Dispositivo da Sentença, que encerra formalmente o pedido de impeachment instaurado no dia 12/05/16, contra a presidente Dilma Rousseff, concluída com o acolhimento do pedido dos autores da Denúncia. O relatório da Sentença foi proferido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e do processo de Impeachment, o Ministro Ricardo Lewandowski.

3.4 Rompimento entre o Executivo e o Legislativo

O sistema de governo adotado no Brasil em seu processo de redemocratização exige, para garantir a aprovação e implementação da sua agenda de governo, que o Presidente da República tenha que costurar uma frente de apoio parlamentar que lhe garanta maioria no Congresso Nacional. A construção dessa base de apoio parlamentar se dá através de

⁹¹ BRASIL. Senado Federal como Órgão Judiciário. *Sentença*: Relatório do DCR nº de 2015. Reclamante: Miguel Reale Júnior, Hélio Pereira Bicudo e Janaína Conceição Paschoal. Reclamada: Dilma Vana Rousseff. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contradilma-rousseff>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

mecanismos próprios do “presidencialismo de coalizão”, qual seja a barganha de ministérios, cargos em empresas estatais e postos estratégicos na máquina pública federal, e exige habilidade do chefe do Executivo e de sua equipe de governo para lidar com os conflitos de interesses no âmbito do Parlamento. Assim, a relação entre Executivo e o Legislativo deve ser bem estreita a fim de garantir governabilidade ao presidente eleito.

Nesse contexto, verifica-se que a falta de apoio parlamentar pode bloquear a ação governamental, impedindo-se a aprovação de legislação ordinária ou de emendas à Constituição, e, em casos extremos, inviabilizando a própria existência do governo.

No caso de Dilma Rousseff essa falta de apoio no parlamento foi decisiva para o seu afastamento definitivo da Presidência da República. De fato, o governo Dilma foi marcado pelo rompimento entre o Executivo e o Legislativo, o que provocou a desintegração da base governista e possibilitou que o impeachment se tornasse real.

A líder petista começou seu segundo mandato com uma frente de apoio na Câmara dos Deputados que lhe garantia 304 votos. Durante o processo de aceitação da denúncia por crime de responsabilidade, porém, essa frente ruiu, de modo que 178 parlamentares abandonaram o governo e tornaram possível o recebimento da denúncia.

No Senado, a aliança governista também não se sustentou e o governo do PT assistiu a uma fuga de 34 parlamentares de sua base de apoio, o que foi decisivo para que, no julgamento do impeachment, o *quorum* de dois terços pelo afastamento da presidente fosse atingido com folga.

Em ambas as Casas do Congresso Nacional, a manutenção da coalizão formada para a eleição da presidente petista teria impedido o prosseguimento da denúncia e o processamento de Dilma por crime de responsabilidade. Portanto, verifica-se que, muito além de questões jurídicas sobre a existência ou não de razões para responsabilizar a presidente, o fator determinante para a perda de seu mandato foi política, notadamente a falta de apoio parlamentar que se verificou mediante o rompimento com o governo de parcela considerável de sua base aliada, tornando inviável a sua sobrevivência.

Assim, não há nenhuma dúvida – pelo que se expôs neste capítulo – que um dos critérios marcados por Pérez-Liñán como essencial para a quebra de um mandato de Presidente da República – um relacionamento belicoso com o Congresso – esteve presente de forma muito marcante na destituição de Dilma Vana Rousseff.

O ambiente político desfavorável criado por diversos fatores, em especial um quadro econômico ruim e denúncias de corrupção envolvendo membros graduados do governo,

agravado pela notória falta de habilidade política da Chefe do Executivo, como explicado acima, foi semelhante a outros reveses anteriormente estudados, em especial por ser no Brasil, o de Collor de Mello.

Nesse aspecto, o impeachment de Dilma seguiu à risca o padrão colocado aqui como referencial teórico, descoberto por Pérez-Liñán, pois é indubitável que seu relacionamento com o Congresso foi ruim desde o primeiro governo, se agravando no segundo mandato e sendo um dos principais fatores que levaram à sua queda.

4 A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE IMPRENSA

O segundo requisito do padrão levantado por Anibal Pérez-Liñán é a importância de uma imprensa livre, com capacidade de investigar e repercutir situações desfavoráveis do governo, na formação de crises e destituição do mandatário do Poder Executivo. Este capítulo aborda esse aspecto, se ele também esteve presente no impeachment de Dilma Rousseff em 2016.

É certo que os fatores trazidos Pérez-Liñán não agem separadamente, da maneira já explicada na introdução desta dissertação. Eles se retroalimentam em processo dinâmico, o que provoca a abordagem de um sempre tratando dos demais. Por isso, como é perceptível no capítulo anterior, referente ao relacionamento da Presidente Dilma Rousseff com o Congresso, houve alguma abordagem tanto sobre o comportamento da imprensa quanto sobre as pressões populares. E aqui, como capítulo seguinte, a mesma dinâmica será mantida.

Argumenta Pérez-Liñán⁹², em seu “Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina”:

¿Cómo contribuyeron las tendencias discutidas en este capítulo – democratización, desregulación, expansión de la televisión y aumento del profesionalismo – a la aparición de las crisis de juicio político en los años noventa? La prensa – entendida en términos generales – es un conjunto de instituciones formales e informales (procedimientos de las organizaciones de noticias, mercados de medios, estándares técnicos y valores profesionales) que regulan el modo en el cual los políticos tienen un acceso cotidiano a audiencias masivas. Al definir qué merece publicarse, las instituciones de los medios funcionan como un equipo selector, que impide que aparezcan ciertos políticos y expone la conducta de otros que preferirían permanecer ocultos de la vista del público. Por lo tanto, tras la tercera ola de democratización, las carreras políticas se han vuelto extremadamente dependientes de su acceso a los medios masivos. Según las palabras clásicas de Thomas Petterson: “Ahora, el camino a la nominación pasa por las salas de redacción”.

É possível dizer, com outras palavras, que, com a democratização das nações na América Latina e sua consequente desregulamentação da imprensa (imprensa sem regras, livre), somadas à expansão da televisão (hoje, também, da internet) e à profissionalização dos meios de comunicação, a veiculação de informações tornou-se essencial na vida de qualquer político, seja para a sua ascensão, manutenção ou queda.

⁹² PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. 1. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009. p. 144-145.

Essa importância só cresceu com o impulso que a internet deu e é marcante nos dados, mudando inclusive o eixo das grandes empresas de mídias para as redes sociais, como explica Rais, Falcão, Giaccheta e Meneguetti⁹³:

Conforme pesquisa conduzida pelo Grupo de Ensino e Pesquisa em Inovação da Fundação Getúlio Vargas, as redes sociais formam o maior alvo das ações na Justiça Eleitoral visando à remoção de conteúdo nas eleições de 2014. De 484 processos identificados com pedidos de remoção de conteúdo e/ou direito de resposta na internet, 56,7% foram relacionados a postagens em redes sociais.

Para se chegar a este contexto, inicialmente se fará uma breve introdução do arcabouço institucional jurídico desse direito de expressão e de livre imprensa, seu nascedouro e desenvolvimento para assim chegar ao modo pelo qual esse fator estava presente no processo que levou à destituição da presidente.

Da conjuntura social do Estado Moderno à sociedade atual do Estado Contemporâneo, a liberdade de expressão se configurou, através da história dos povos, em uma busca intensa pela livre manifestação de pensamento e sua pluralidade no que tange a ideias, valores e sentimentos.

No âmbito do Direito, tal liberdade está assegurada, dentre várias liberdades específicas, como direito fundamental pela Constituição Federal de 1988, efeito do avanço da democracia brasileira por meio de lutas e conquistas civis. A liberdade de expressão também está amparada no âmbito internacional pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), similarmente em consequência de lutas e conquistas históricas das nações.

Atualmente, essa mesma liberdade vem ganhando espaço em debates nos meios de comunicação convencionais e, principalmente, nos meios de comunicação atuais (mídias digitais). Os motivos para esse crescimento exponencial no assunto podem estar ligados ao seu amplo poder de significados e funções, à globalização tecnológica da comunicação e sua nova ordem de interação entre pessoas ou pela atual conjuntura econômica, política e social do Brasil.

Diante de tantas conquistas de liberdades civis previstas pela Constituição Federal de 1988 na consolidação de um Estado Democrático de Direito, ainda há uma que, juntamente com a liberdade de expressão, pode vir a confundir, apesar de terem suas próprias características: é a liberdade de imprensa, que pode ser vista como a base da democracia, a exemplo do seu papel na sociedade. É ela quem dá a voz, olhos e ouvidos à população,

⁹³ RAIS, Diogo (Coord.). *Direito eleitoral digital*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 122.

transmitindo informações de utilidade pública, a fim de endossar e fiscalizar que os direitos do cidadão e serviços do governo sejam cumpridos. Grandes crises políticas são frequentemente deflagradas pela ação da imprensa, que investiga e dá publicidade a atos de corrupção ou outros vícios havidos no seio do Estado.

No Brasil, a imprensa surgiu tardiamente, se comparada a outros países da América Latina. O primeiro periódico foi lançado em 1808. Para se ter uma noção, no Peru já circulavam impressos de notícias no século XV, mais precisamente no ano de 1594. Sua evolução foi gradativa em virtude do cenário que compunha o país naquele momento, pois o leitor nacional, no século XVIII, era analfabeto e a concentração de renda estava nas mãos de poucos afortunados⁹⁴. Com o passar de um pouco mais de duzentos anos, o cenário da imprensa do país mudou, assim como a garantia do direito fundamental da liberdade de expressão evoluiu. Tal transformação deveu-se às melhorias das condições de vida da população brasileira, somadas à construção do Estado Democrático de Direito, resultando, após sete constituições, na elaboração da Constituição Federal de 1988, da evolução e organização política do país ao longo dessa trajetória.

Atualmente, o brasileiro depara-se com fácil acesso e vasta disseminação de informações, dificultando até mesmo a filtragem da veracidade de notícias propagadas. O avanço de novas tecnologias e da internet garantiu ao brasileiro a praticidade e, principalmente, a interatividade ao se comunicar e ser comunicado, surgindo, dessa forma, novos hábitos de consumo. Com esses novos artefatos digitais, como, por exemplo, a fabricação de dispositivos móveis cada vez mais modernos, o usuário deixou de ser apenas o receptor de informações e passou a ser também emissor deste conteúdo, sendo, nessa plataforma, mais ativo e independente em relação aos meios de comunicação, ao mesmo tempo em que pôde ser o *prosumer*, expressão em inglês criada por Toffler (1995) para designar o novo perfil produtor-consumidor do usuário⁹⁵, no qual se refere ao neologismo da junção das palavras, aqui traduzidas, produtor (*producer*) mais consumidor (*consumer*).

Neste momento, as liberdades de expressão e de imprensa se tornam importantes e são fatores de interferência no contexto social do país, além de influenciar momentos de extrema relevância no cenário político e econômico. Um exemplo do que está sendo citado pode ser visto em uma análise do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, ocorrido entre 2 de dezembro de 2015 a 31 de agosto de 2016. Desde os primeiros pedidos de investigação

⁹⁴ ANJ. Associação Nacional de Jornais. *Imprensa brasileira: dois séculos de história*. Disponível em: <<http://www.anj.org.br/imprensa-brasileira-dois-seculos-de-historia-2/>>. Acesso em: 24 maio 2018.

⁹⁵ BÓRIO, Pâmela Monique Cardoso. *Prosumer: o novo protagonista da comunicação*. Disponível em: <<http://tede.biblioteca.ufpb.br/bitstream/tede/4490/1/arquivototal.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2018.

durante o seu mandato na presidência ao último dia de governança é possível perceber, a partir de um estudo que tem como base essas liberdades civis, o poder de forma coletiva de um dos direitos fundamentais do indivíduo em uma nação.

4.1 Liberdade de expressão e sua história no mundo e no Brasil

Diante de tal proposta de análise, é necessário evidenciar, aqui de forma resumida e elucidando os principais fatos, o processo e a maturação histórica das liberdades civis. Será abordado, de início, o processo dos direitos fundamentais, tanto no mundo quanto no Brasil.

4.1.1 Processo histórico dos direitos fundamentais e a evolução das constituições brasileiras

O que de fato ocasionou a busca pela garantia de direitos fundamentais foram as primeiras ideias surgidas de constitucionalismo. Este termo, em seu primeiro momento, pode ser entendido como um meio para reter os abusos do poder público aos seus governados, ainda que esse conceito tenha surgido na Idade Antiga, de forma adequada ao período. Uadi Lammêgo Bulos⁹⁶ apresenta dois pontos sobre o conceito dessa palavra, podendo ser compreendida em sentido amplo, no qual todo Estado possui constituição, não importando a época, ou estrito, via de proteção das liberdades que se desenvolveu e se espalhou pelo mundo a partir do século XVIII. O segundo significado, respectivamente, será o ponto a ser analisado.

Foi no constitucionalismo moderno que o sentido estrito da palavra começou a dar forma ao que pode ser compreendido atualmente, como elucidada Hanna Thó⁹⁷:

O Constitucionalismo moderno é visto como um movimento político, social e jurídico que culminou na organização do Estado, por intermédio da previsão de direitos e garantias fundamentais, em uma Constituição, tendo por finalidade a limitação do poder estatal arbitrário e absolutista que reinava no final do século XVIII, de forma irrestrita pelos monarcas.

⁹⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 64-65.

⁹⁷ THÓ, Hanna. Constitucionalismo. Suas inspirações filosóficas, econômicas, jurídicas, e sua influência na Europa e nas Américas. *JUS*, nov. 2016, Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/53472/constitucionalismo>>. Acesso em: 25 maio 2018.

A época foi marcada pelo absolutismo, que se estendeu do século XV ao século XVIII, com a população subordinada aos efeitos da forma de administração da época, como apresenta Luís Roberto Barroso⁹⁸:

O Estado moderno surge no início do século XVI, ao final da Idade Média, sobre as ruínas do feudalismo. Nasce absolutista, por circunstância e necessidade, com seus monarcas ungidos pelo direito divino. O poder secular liberta-se progressivamente do poder religioso, mas sem lhe desprezar o potencial de legitimação. *Soberania* é o conceito da hora, concebida *absoluta* e *indivisível*, atributo essencial do poder político estatal. Dela derivam as ideias de supremacia interna e independência externa, essenciais à afirmação do Estado nacional sobre os senhores feudais, no plano doméstico, e sobre a Igreja e o Império (romano-germânico), no plano internacional.

Partindo do pressuposto de que o constitucionalismo pode ser traduzido pelas necessidades dos direitos fundamentais e limites ao Estado em relação aos seus governados, as liberdades civis tomaram forma durante o Estado Moderno ou Liberal. No ocidente, era cada vez mais perceptível a vontade de esta geração ter autonomia e o livre arbítrio para a tomada de decisões sem a interferência do poder estatal.

Com a independência dos Estados Unidos, em 1787, e a Revolução Francesa, em 1791, esses desejos se tornavam cada vez mais próximos da realidade da população, e o chamado constitucionalismo moderno começa a criar forma com a elaboração das Constituições dos países citados, concretizando, por fim, certa autonomia com a garantia de direitos nas esferas do trabalho, lazer, saúde e assistência social. Nesse contexto, os direitos fundamentais são nomeados de primeira geração, com as liberdades individuais sendo impostas. A força das ideias de liberdades civis vai ganhando força ao passo que lutas e conquistas civis vão fazendo parte da trajetória mundial. Na concepção de Paulo Gustavo Gonet Branco⁹⁹,

Os direitos fundamentais assumem posição de definitivo realce na sociedade quando se inverte a tradicional relação entre Estado e indivíduo e se reconhece que o indivíduo tem, primeiro, direitos, e, depois, deveres perante o Estado, e que os direitos que o Estado tem em relação ao indivíduo se ordenam ao objetivo de melhor cuidar das necessidades dos cidadãos.

⁹⁸ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 21.

⁹⁹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed., rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 267.

A segunda geração dos direitos fundamentais surge no início do século XX, no final da Primeira Guerra Mundial, com as Constituições Mexicana, de 1917, e Alemã, de 1919. A igualdade material e os direitos sociais, econômicos e culturais se fizeram presentes nessa evolução. O constitucionalismo moderno muda e passa para uma nova fase e nomenclatura, sendo chamado de constitucionalismo contemporâneo.

A terceira geração manifesta-se ainda no século que lhe antecede, e sua principal característica é pautada no ideal da fraternidade e solidariedade e marcada pela ideia da coletividade, a exemplo do direito ao meio ambiente equilibrado, ao desenvolvimento, ao progresso da humanidade, à paz social, à comunicação entre os povos. No Brasil, esse tipo de constitucionalismo aparece com a terceira Constituição Federal, no ano de 1934, sendo a primeira a tratar da ordem econômica e social¹⁰⁰. Contudo, foi na CF/1988, art. 5º do texto constitucional que a liberdade e liberdade de expressão conquistaram espaço.

Confere o art. 5º, II da CF/1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.

Para alguns autores, a liberdade de expressão é vista como um dos direitos fundamentais mais importantes ao indivíduo, assim como a liberdade de imprensa ou comunicação, como explicita Edilson Farias¹⁰¹:

Múltiplas são as razões arroladas para justificar o enorme prestígio conferido à liberdade de expressão e comunicação. Boa parte dos cultores do Direito (e de outras ciências humanas afins) considera a liberdade em questão como uma das estrelas mais reluzentes da constelação dos direitos fundamentais amparados na constituição do Estado democrático de Direito. Por outro lado, da mais variada natureza e complexidade são as diversas funções atribuídas à liberdade de expressão e comunicação. Porém, nesse caleidoscópio de fundamentos racionais, o que se observa é uma tendência doutrinária de rechaçar qualquer concepção monista da liberdade de expressão e

¹⁰⁰ DUTRA, Luciano. *Do constitucionalismo antigo ao contemporâneo*. Disponível em: <<https://blog.grancursosonline.com.br/constitucionalismo-antigo-ao-contemporaneo/>>. Acesso em: 26 maio 2018.

¹⁰¹ FARIAS, Edilson. *Liberdade de expressão e comunicação: teoria e proteção constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 63-64.

comunicação, seja baseada na proteção da personalidade humana, seja relacionada com a proteção da coletividade.

Como dito anteriormente, a liberdade de expressão só ganhou espaço na sétima Constituição Federal, em 1988. Até então, essa proteção a tal direito fundamental não existia de forma tutelada. Em 1824 foi elaborada a primeira CF, que sofreu forte influência dos acontecimentos nos EUA e na França. No documento, o imperador Dom Pedro I, apesar de exercer poder centralizador, instituiu liberdades públicas, como mostra o art. 179, IV e V:

Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: IV. Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escritos, e publicá-los pela Imprensa, sem dependência de censura; contanto que hajam de responder pelos abusos que cometerem no exercício deste direito, nos casos e pela forma que a lei determinar. V. Ninguém pode ser perseguido por motivo de religião, uma vez que respeite a do Estado e não ofenda a moral pública.¹⁰²

Após a Proclamação da República, foi instituída, em 1891, a Constituição Republicana. Como o nome já diz, ela trouxe algumas mudanças no que diz respeito à forma do sistema de governo e trouxe também diversas melhorias, se comparada ao documento de 1824, como, por exemplo, a instituição da votação direta e popular. Uma das principais características foi a adoção da divisão dos poderes em executivo, legislativo e judiciário e adoção de mais liberdades civis, como se nota a seguir:

Liberdade de culto religioso, ninguém poderia ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude da lei, liberdade de culto religioso, liberdade de reunião e associação, porém sem uso de armas, liberdade de exercício de qualquer profissão industrial, moral e intelectual e liberdade para entrar e sair do país com seus bens, exceto em tempos de guerra.¹⁰³

A liberdade de expressão também continua com seus direitos assegurados, e a proibição à censura continua, porém a proibição ao anonimato surge, o qual caracteriza a uma restrição da liberdade em questão. Observe-se:

¹⁰²BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 26 maio 2018.

¹⁰³VILA, Marco Antônio. Constituição (1891). *Constituição de 1891: resumo, características, voto, governo*. Disponível em: <https://www.historiadobrasil.net/brasil_republicano/constituicao_1891.htm>. Acesso em: 23 jul. 2018.

Art. 72. § 12. Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa, ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que cometer nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato.¹⁰⁴

Conhecida como um divisor de águas na evolução do constitucionalismo brasileiro, a terceira Constituição brasileira é lançada quarenta e três anos depois, em 1934, durante a presidência de Getúlio Vargas. O documento inova com a entrada e garantia das votações abertas para mulheres e a liberdade de expressão passa a ser lapidada, conforme está escrito no art. 113, 9:

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos, concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]
9) Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos independe de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política ou social.¹⁰⁵

Sendo vigorada por apenas três anos, pois a sua sucessora, a CF/1937, passa a ser regulamentada com a instituição do Estado Novo, de caráter ditatorial. O documento é considerado um retrocesso ao país nos seus interesses à garantia de liberdade de expressão e de imprensa, com a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), que será visto posteriormente. A manifestação do livre pensamento, portanto, é cortada.

Foi apenas em 1946, nove anos mais tarde, com a queda do Estado Novo no ano anterior, que surgiu a quinta Constituição Federal¹⁰⁶. O texto escrito no documento trazia de volta a democracia retirada pela CF anterior. Não houve muitas mudanças em relação à liberdade de expressão. Porém, anos mais tarde, em 1967, os artigos contidos se desfaziam com o Golpe de 1964.

[...] De certo modo, ela tratou de restabelecer os valores democráticos e republicanos da Constituição de 1934, como a liberdade de expressão e as eleições diretas para os principais cargos do Executivo e Legislativo, e de

¹⁰⁴ BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 27 maio 2018.

¹⁰⁵ BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 27 maio 2018.

¹⁰⁶ CYSNE, Diogo. Constituição de 1946. *InfoEscola*. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/direito/constituicao-de-1946/>>. Acesso em: 27 maio 2018.

instituir alguns novos preceitos, como a ampliação do voto feminino para todas as mulheres e a inviolabilidade dos sigilos postais [...].¹⁰⁷

Uma Constituição que teve início ainda em 1964, a CF/1967, foi elaborada para os interesses do regime militar. É importante contextualizar que, na década de 1960, vários golpes militares aconteceram na América Latina, derrubando diversos regimes democráticos. Com esse documento que pode ser considerado o mais duro golpe na democracia, o Brasil foi surpreendido com os Atos Institucionais (1964 a 1969), que tinham por objetivo legitimar o golpe e manter os militares no poder a partir das decisões contidas no texto. O ato mais conhecido e que sufocou as conquistas na liberdade de expressão foi o AI-5, decretado durante o Governo de Arthur Costa e Silva. Jornais, revistas, letras de música, peças de teatro e falas de cinema sofreram censura prévia antes de serem divulgadas nos meios de comunicação. A imprensa também foi penalizada e tal repressão sangrenta tornou essa época conhecida como “anos de chumbo”. Foi no dia 13 de dezembro de 1978, quando Ernesto Geisel assumiu o governo, que os Atos Institucionais foram revogados, através da abertura “lenta e gradual” que culminaria com o fim da Ditadura em 1985¹⁰⁸.

Com o fim da ditadura, a sétima e última (até o momento) Constituição Federal foi promulgada em 5 de outubro de 1988. Chamada popularmente de Constituição Cidadã, por conter os textos mais completos do mundo em termos de garantias individuais, o documento foi um sopro para a democracia brasileira, pois a inviolabilidade de direitos fundamentais ao indivíduo e as liberdades básicas foram restabelecidas, respeitando os anos de luta e história de toda a nação¹⁰⁹. A igualdade de gêneros, a criminalização do racismo, a proibição total da tortura e direitos sociais como educação, trabalho e saúde foram adicionados na carta magna.

A CF/1988 pôs fim à censura na imprensa e no entretenimento, restituindo a liberdade de expressão intelectual, artística, científica, como é possível perceber ao fazer a leitura do artigo no documento:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

¹⁰⁷ CYSNE, Diogo. Constituição de 1946. *InfoEscola*. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/direito/constituicao-de-1946/>>. Acesso em: 27 maio 2018.

¹⁰⁸ SILVA, Thiago Ferreira da. *Atos Institucionais*. Disponível em: <<http://www.historiabrasileira.com/ditadura-militar/atos-institucionais/>>. Acesso em: 28 maio 2018.

¹⁰⁹ BEZERRA, Juliana. Constituição de 1988. *Toda Matéria*. Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/constituicao-de-1988/>>. Acesso em: 28 maio 2018.

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença [...].¹¹⁰

Assim, com essa breve exposição, se conclui que a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa estão fincadas de modo muito sólido na democracia brasileira, sendo extremamente protegidas pela Constituição Federal e pela legislação que as seguem, e amplamente utilizadas, não havendo essas restrições institucionais as quais pudessem lhe retirar o poder de ação.

Por si só o amparo da liberdade de expressão e de imprensa na Carta Magna brasileira e sua conseqüente proteção do Judiciário – também garantida constitucional e legalmente – a qualquer ataque já qualifica o requisito de Pérez-Liñán, ou seja, houve plena liberdade para os meios de comunicação – ou de qualquer cidadão – durante o processo de impeachment, contudo há a necessidade de se analisar o comportamento da imprensa neste período, como se fará a seguir.

4.2 Do comportamento da imprensa no processo de impeachment

Avaliar se a imprensa intencionalmente forçou o processo de impeachment e assim participou de um golpe, ou o contrário, se trabalhou em desdouro da destituição, é percorrer campo minado, o que este trabalho trilhará com muita cautela. Aqui o estudo se manterá principalmente fixo nos trilhos do referencial teórico escolhido, ou seja, se a imprensa era livre ou não à época do evento, se se movimentou sem amarras, se sofreu alguma restrição estatal, como tratou Pérez-Liñán em sua obra.

Há uma distinção obrigatória a ser feita, o objeto desta dissertação, neste ponto, que é constatar, como já dito, se a imprensa no Brasil teve liberdade pra trabalhar durante o período do impeachment de Dilma ou se ela sofreu com alguma interferência estatal. Não trata este trabalho de investigar se a imprensa manipulou dados no sentido de prejudicar ou ajudar no processo de destituição da Presidente da República, apesar de tangencialmente se abordar o tema.

Como já explicado no início deste estudo, a escolha de estudar um objeto tão recente impõe ao pesquisador riscos, em especial na pesquisa de obras não consolidadas, de

¹¹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Constituição de 1988*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 28 maio 2018.

abordagens apaixonadas, de fatos que ainda não amadureceram na vida acadêmica, ainda mais se tratando de um fato tão impactante, com matizes emocional e ideológica tão profundas.

No caminho de se escrever esta dissertação, passou-se por textos que, de tão apaixonados, beiram à conspiração lisérgica, havendo o trabalho de se desviar de ilações de que toda a imprensa é ruim, que ela age apenas como elemento de dominação. Alguns estudos são assustadores como o que aqui abaixo se exemplifica:

Nos últimos cinquenta anos, nenhum grupo empresarial midiático foi mais bem-sucedido empresarialmente, nem se esmerou tanto na tarefa de distorcer sistematicamente a realidade brasileira, em nome de interesses inconfessáveis, quanto a Rede Globo. Não que ela esteja sozinha ou seja muito pior que o resto da grande imprensa. Não, toda a grande imprensa se irmana no ataque à democracia e à soberania popular. [...] A revista *Veja*, por exemplo, se esmera em matérias cuja finalidade é produzir ódio e informação enviesada e distorcida para seu público da fração protofascista da classe média.¹¹¹

Paixões políticas febris à parte, há que se entender o comportamento da imprensa, sua importância para o processo de impeachment e se ela se adequou ao padrão Pérez-Liñán. É importante lembrar que o poder da imprensa em influenciar um processo político (ou qualquer outro processo) não se faz apenas com a simples divulgação de notícias – favoráveis ou contrárias – em relação ao governo. Faz-se também com a tomada de partido por meio de editoriais, recurso viabilizado aos meios de comunicação para se posicionarem politicamente sobre determinado tema, seja o impeachment, aborto ou uso de armas. Francisco Paulo Jamil Marques, Camila Mont’Alverne e Isabele Mitozo¹¹² explicam:

O editorial – definido como texto não assinado, escrito por profissionais diretamente designados pela direção do jornal com o intuito de representar o posicionamento da empresa (ARMAÑANZAS; NOCÍ, 1996; BELTRÃO, 1980; MORAES, 2007; ALVES FILHO, 2006) –, por natureza, contribui para a tentativa de preservar tal distinção entre o relato dos fatos, de um lado, e a tomada de posição, de outro. Ou seja, o texto editorial adota regras distintas daquelas observadas quando da elaboração de materiais noticiosos. São duas as diferenças mais elementares: não se exige, de tal manifestação opinativa, equilíbrio na abordagem dos fatos; e, por representar o posicionamento da empresa, o editorial torna evidente o comportamento dos periódicos como agentes autônomos e dotados de interesse no que concerne

¹¹¹ SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017. p. 214.

¹¹² MARQUES, Francisco Paulo Jamil; MONT’ALVERNE, Camila; MITOZO, Isabele. O impeachment de Dilma Rousseff nos editoriais de Folha e Estadão: um estudo quanti-qualitativo sobre o posicionamento político dos jornais. *XXVI Encontro Anual da Compós*, Faculdade Cásper Líbero, São Paulo - SP, 06 a 09 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.compos.org.br/data/arquivos_2017/trabalhos_arquivo_AT3DNMAN7NR2053DZH3F_26_5377_15_02_2017_14_26_35.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2018.

a temas que circulam na arena pública. Não se pode, portanto, descartar a possibilidade de que o processo de confecção das notícias seja afetado pela diretriz ideológica das empresas jornalísticas. Assim, se o editorial confere à instituição jornalística maior liberdade, por exemplo, para expressar apoio a governantes, candidatos, partidos ou demandas temáticas específicas, ele também acaba por alimentar a desconfiança sobre o quanto o periódico estaria priorizando o interesse público versus o interesse do próprio jornal.

Dessa forma, os diversos meios de comunicação brasileiros durante o período Dilma puderam expor livremente as notícias referentes ao processo e ainda se manifestaram sobre o assunto livremente, discorrendo opiniões contrárias ou favoráveis, dependendo da empresa e suas tendências políticas, com permissão expressa da Constituição Federal e da legislação correlata.

Há trabalhos que indicam a tendência de alguns meios de comunicação em legitimar o impeachment, como a seguir se percebe com a análise feita apenas sobre as publicações da Folha de São Paulo e Estadão¹¹³:

Os dados apresentados e discutidos acima permitem afirmar que a FSP e OESP assumem, em momentos distintos do desenvolvimento do processo, a defesa de que o impeachment deveria acontecer. Isso vem acompanhado de uma tentativa persistente, por parte das duas publicações, em justificar, com base em argumentos peculiares, a legitimidade do afastamento – a intenção, de fundo, é argumentar que as referidas publicações estariam respeitando as regras da democracia. Os dados comprovam que os dois periódicos priorizam a apresentação de “Argumentos Legitimadores”, mas as ênfases sobre quais apelos são os mais legítimos têm naturezas distintas a depender da publicação.

Os achados das primeiras páginas indicam caminhos para analisar o posicionamento e a contribuição da imprensa brasileira, na sua função pública de vigiar a democracia, a partir do acontecimento impeachment. A síntese dos fatos oferecidos pelos jornais de referência sugere distância da perspectiva normativa do debate público, na medida em que sugere apenas um tipo de posicionamento e argumentação.

O Globo também mereceu estudos sobre a sua linha de jornalismo referente à queda de Dilma, entendendo que o veículo também trabalhou para legitimar a destituição. Observe-se o comentário a seguir:

No que se refere às abordagens de O Globo (jornal por nós selecionado para realizar a análise) em relação ao governo Dilma Rousseff, tal matutino adotou um posicionamento francamente oposicionista à presidenta, não

¹¹³ BECKER, Mila et al. *Manifestações e votos ao impeachment de Dilma Rousseff na primeira página de jornais brasileiros*. 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/736-1988-1-PB.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2018.

apenas por meio dos editoriais, mas, em especial, através das manchetes, assim como do próprio noticiário. Posicionamento que se tornou cada vez mais transparente no segundo mandato, iniciado em 2014, e ao recente processo de impeachment, contribuindo assim para a criação de uma imagem desfavorável da presidente e do governo recém-destituído.¹¹⁴

Outros trabalhos que versam sobre o mesmo O Globo dão um enfoque diferente, trazendo conclusão diversa, trazendo uma postura mais central, mais imparcial, preocupada até com os efeitos deletérios no país de uma possível retirada da presidente da República:

A instabilidade institucional gerada pelo questionamento da legitimidade da recém-eleita Presidenta foi recebida com ressalvas pela comissão editorial do Jornal O Globo. Tal entendimento foi muito criticado pelos movimentos, que passaram a questionar a legitimidade dos jornalistas e vinculá-los a uma imagem de um órgão difusor da ideologia de esquerda. Com o aumento das manifestações e o apoio de diversos segmentos ao pedido de impeachment, a Rede Globo reconsiderou seu posicionamento e fez uma grande cobertura de todos os eventos que resultaram no afastamento de Dilma. A Folha, contudo, manteve seu posicionamento até o final do processo. Por conta disso, houve uma tentativa constante de deslegitimar o formato jornalístico do jornal, vinculando-o a um discurso de esquerda, descomprometido com os valores da liberdade de expressão e do desenvolvimento nacional. Disso decorre que a relação estabelecida entre os movimentos e a imprensa é de constante renegociação dos papéis assumidos, visto que as eventuais alianças ou diferenças se dão de acordo com os interesses defendidos por cada um deles. Nesse sentido, há de se frisar que a imprensa não mais assume o papel imparcial de difusão de informação, estando sempre vinculada à defesa de um interesse específico, de uma determinada visão de mundo e, conforme a teoria do discurso, de uma ideologia que disputa sua constituição enquanto verdade final¹¹⁵.

A revista *Veja* e a *Carta Capital* tiveram seus conteúdos também analisados e também nelas se percebeu uma tendência quantitativamente específica:

O título da primeira seção é *Tempos de chantagem* (assinado pelo editor da publicação, Mino Carta), já a segunda traz o título *A beleza do impeachment* (sem assinatura). O *Editorial* de *CartaCapital* traz uma linha de apoio (*Assistimos a uma tragédia iniciada há 500 anos, a explicar como um país destinado a ser paraíso foi condenado ao inferno por sua elite*), um olho (*Respondam depressa: por que a mídia silenciou diante das fatais bandalheiras do governo FHC*) e três imagens da época em que o Brasil escravizava índios e africanos com uma legenda (*Etapas de uma história de*

¹¹⁴ ALMEIDA, Adjovanes Thadeu Silva de; LIMA, Vitória Thess Lopes da Silva. Dilma Rousseff na imprensa brasileira: da reeleição ao processo de impeachment. *ENCONTROS*, ano 14, n. 26, 1º semestre de 2016. Disponível em: <<http://cp2.g12.br/ojs/index.php/encontros/article/view/747/641>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

¹¹⁵ BARON, Letícia; LUZ, Michele Diana da. *Redes sociais e mídia tradicional: disputa e articulação na significação do impeachment de Dilma Rousseff*. Disponível em: <<file:///C:/Users/GOV-PI/Downloads/11680-28203-1-SM.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

violência, prepotência, corrupção, sempre impunes). Já a *Carta ao Leitor* de *VEJA* apresenta apenas uma imagem de Dilma Rousseff com a seguinte legenda: *ATA OU DESATA Conclusão da crise política é o que se pode esperar do processo contra Dilma no Congresso*. A exploração do material denota que o *Editorial* de *CartaCapital* é repleto de adjetivos que são justificados por uma análise histórica do Brasil. A seção questiona o aspecto democrático do processo de *impeachment* e centra a crítica no entorno da crise de valores da sociedade brasileira, característica da sociedade contemporânea, conforme considerou Boff (2003). O *Editorial* personifica essa crise, quando elenca Eduardo Cunha (do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB), à época presidente da Câmara dos Deputados, afirmando que “[...] o gesto do presidente da Câmara é tipicamente brasileiro, ao exprimir a situação de um país que há tempo perdeu o senso e a compostura.”¹¹⁶ (grifo do autor).

Outro estudo, também sobre *Veja* e *Carta Capital*, traduziu a mesma impressão, com pequenas alterações:

Foi a partir desse entendimento que se decidiu investigar os olhares produzidos pelas revistas *Veja* e *Carta Capital* a respeito do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, evento marcado por controvérsias, turbulências e pela divisão de opiniões Brasil afora. Para realizar esse estudo, foram selecionadas para análise matérias de edições impressas de *Veja* e *Carta* publicadas logo após as etapas decisivas do processo de *impeachment* de Dilma. Utilizou-se como metodologia de trabalho a análise de conteúdo, descrita por Laurence Bardin. A partir da análise, pode-se inferir que tanto *Veja* como *Carta Capital* privilegiaram, de maneira geral, o texto analítico em suas matérias. As informações mais objetivas a respeito do processo de *impeachment* foram relegadas a segundo plano, e o que se sobressaiu foram os comentários, as análises e as opiniões dos repórteres – e de poucas fontes – a respeito do assunto. É a partir desses elementos subjetivos que podemos perceber as abordagens completamente distintas produzidas por *Veja* e *Carta Capital* sobre o processo de *impeachment*.¹¹⁷

Poder-se-ia então citar mais de uma centena de outros estudos, uns considerando que a imprensa defendeu o *impeachment*, outros que foram firmemente contrários. O certo é que nenhum deles apresenta restrições à imprensa, todos criticam a postura dessa, acusando-a de ser imparcial, mas todos são unânimes em concordar que os órgãos de imprensa trabalharam livremente.

¹¹⁶ BORILE JUNIOR, Eduardo; BOCCHESI, Marcell. *Impeachment e ética jornalística nos editoriais de CartaCapital e VEJA*. In: XVIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul, 15 a 17/06/2017. *Anais eletrônicos...*, Caxias do Sul (RS), Universidade de Caxias do Sul, 2017. Disponível em: <<http://portalintercom.org.br/anais/sul2017/resumos/R55-0100-1.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

¹¹⁷ BURG, Júlia dos Santos. *Os olhares de Veja e Carta Capital sobre o processo de impeachment de Dilma Rousseff*. 2016. Monografia (Bacharelado em Jornalismo) - Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/157388/001013352.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

É importante ainda ressaltar, no que diz respeito aos estudos apontando a imprensa parcial, que essa teria de maneira proposital ajudado a produzir o impeachment, uma conclusão feita por Pérez-Liñán, de que a imprensa, diante de um escândalo de corrupção, naturalmente tende a produzir matérias sobre o caso, investigando mais na busca de mais fatos, no que ele denomina “frenesi noticioso”. O texto do autor em comento é esclarecedor:

[...] la oportunidad y la frecuencia de los escándalos no es producto de la casualidad. Si bien está limitada por problemas de comparabilidad, la evidencia cuantitativa indica que los escándalos tienden a multiplicarse cuando un gobierno es débil. Los resultados del análisis de mínimos cuadrados en dos etapas parecen indicar una forma muy característica de frenesi noticioso: si un factor exógeno afecta la popularidad de un gobierno, la debilidad puede estimular filtraciones e investigaciones subsiguientes, que seguirán socavando la reputación del presidente y a su vez fomentarán nuevas revelaciones.¹¹⁸

O raciocínio exposto é mais lúcido que os que apontam um complô da imprensa contra Dilma Rousseff por dois aspectos: a) primeiro, porque foi concebido mais de dez anos antes do impeachment de 2016, assim longe do turbilhão emotivo e apaixonado que contaminou boa parte dos estudos sobre o assunto e b) segundo, por ser baseado em estudos sobre vários impeachments ocorridos na América Latina identificando o fenômeno em várias situações diferentes, em lugares distintos, em culturas diversas, sendo assim mais crível como regra.

Esse raciocínio desbanca a mera análise quantitativa feita das matérias veiculadas à época, ou seja, o fato de haver mais notícias favoráveis ao impeachment não significa que a imprensa queria a destituição. Ao contrário, é sinal de um movimento natural da imprensa em busca da notícia, numa cadeia automática em que uma matéria busca outra e, assim, com o tempo mina a popularidade e o apoio do presidente, tanto que o mesmo autor chama a atenção para o fato de que se houvesse algum outro fato ou apoio massivo poderia reverter a situação. Caso contrário, a tendência natural é a derrocada. Senão veja-se: “Un apoyo masivo al presidente puede desalentar la producción de escándalos mediáticos, mientras que la debilidad política puede iniciar una espiral de acusaciones y el descenso de la confianza pública”¹¹⁹.

Em exemplo emblemático disso foi a tentativa de Fernando Collor quando, acuado com a eminência do impeachment, foi à TV e convocou o povo a sair às ruas de verde e amarelo em apoio ao seu governo. Se houvesse sido abraçado por uma grande comoção popular, talvez a história fosse outra, mas, como todos sabem, a manifestação foi contrária,

¹¹⁸ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. 1. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009. p. 203.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 203.

havendo gigantesca manifestação em que a população foi às ruas vestida de preto pedindo sua cabeça. Foi a pá de cal naquele governo.

Nessa senda, conclui-se que também no impeachment de Dilma houve livre manifestação da imprensa, e mais, de qualquer cidadão individualmente, principalmente por meio de redes sociais, sendo no interregno do processo veiculado todo tipo de notícias, perfazendo-se mais um requisito de Pérez-Liñán para a destituição de um Presidente da República. Houve muitas críticas no meio acadêmico ao modo como a imprensa se movimentou, mas nunca à sua liberdade.

5 O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF E A PRESSÃO POPULAR: CRISE ECONÔMICA E ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO

Aníbal Pérez-Liñán apresenta, por fim, a última variável para uma crise política, a desaprovação da população, gerando manifestações populares e assim pressionando a destituição do mandatário do país. Essa, assim como o relacionamento com o Congresso, é uma variável não institucional, é eminentemente conjuntural, todavia facilmente verificável com uma análise das publicações jornalísticas à época, assim como das obras escritas sobre o período.

Essas manifestações são provocadas por dois fatores que se autoalimentam: escândalos midiáticos, em especial de corrupção e ligados diretamente ao Presidente, e uma situação econômica difícil. Esclarece Pérez-Liñán¹²⁰:

La combinación de los estudios de caso y el análisis cuantitativo ha presentado una imagen compleja de las fuentes del descontento popular. Los niveles elevados de desempleo, la imposición de medidas neoliberales y los escándalos mediáticos (especialmente cuando involucraban al presidente de manera directa) socavaron la popularidad presidencial y estimularon los levantamientos populares contra estos gobiernos.

No caso Dilma Rousseff a história é bem clara em apresentar que existiram de modo muito contundente os dois fatores – uma forte crise econômica e severos escândalos de corrupção – se retroalimentando e provocando manifestações populares, pressionando a destituição.

Mesmo notórios defensores da tese “golpista” reconhecem nesses dois fatores – economia deficiente e escândalos de corrupção – motivos preponderantes que conduziram às manifestações de insatisfação pública, ajudando na retirada da mandatária, como, por exemplo, escreveu Ciro Gomes¹²¹:

Já a presidente Dilma cometeu gravíssimos erros, que fizeram com que ela perdesse a interlocução e o apoio popular que a levaram ao segundo mandato e se desestabilizasse com os governadores. Junto à população o que se reuniu contra ela foram basicamente três grupos: aqueles que votaram contra ela nas últimas eleições, por não compreenderem seu governo como representante

¹²⁰ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. 1. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009. p. 202.

¹²¹ GOMES, CIRO. Por que o golpe acontece? In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (Org.). *Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 40.

de seus próprios interesses; os que se sentiram enganados pela propaganda de sua eleição, uma vez que, na sequência da vitória, Dilma aplicou, por exemplo, elevação de tarifas, como as de luz elétrica e gasolina, além de desenvolver uma política econômica extremamente conservadora, que beneficiou mais aos bancos que ao povo; e os que foram afetados diretamente pela novelização moralista dos escândalos de corrupção, que foram originados também pela contemporização da presidenta com a ala mais suja da política nacional.

O que Ciro Gomes citou como engano da propaganda eleitoral de Dilma Rousseff na campanha de 2014 foi amplamente percebido por vários observadores como um dos pontos de principal pressão na população, denominado de “estelionato eleitoral”, numa descrição exata de Laura Carvalho¹²²:

Estelionato eleitoral

No dia 22 de julho de 2015, a equipe econômica do governo anunciou que reduziria a meta de superávit primário do setor público de 1,2% para 0,15% do PIB. As metas para 2016 e 2017, por sua vez, despencaram de 2% para 0,7% e 1,3% do PIB, respectivamente. Na ocasião, o ministro Joaquim Levy também anunciou um novo corte no Orçamento, contribuindo para tornar 2015 o ano com o maior volume de recursos contingenciados desde a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000.

A inviabilidade da meta fiscal que havia sido anunciada pelo ministro da Fazenda no final de 2014 não surpreendeu a maior parte dos analistas. Afinal, naquela turma, as projeções já giravam em torno de uma recessão de 2% do PIB do ano (essa contração acabou sendo de 3,5%). Com tamanha redução no nível de atividade econômica, a arrecadação federal já tinha caído 2,9% no primeiro trimestre.

Nesse contexto, nem o mais épico dos ajustes poderia levar o governo ao tal superávit de 1,2% do PIB. Somente os que realmente acreditavam que o comportamento exemplar do ministro da Fazenda seria mesmo capaz de trazer de volta o otimismo, a confiança e a pujança dos investimentos privados ainda consideravam a meta factível.

Diante do desempenho cada vez pior da economia e do desequilíbrio crescente nas contas públicas, os defensores da estratégia passaram a vender a ideia de que o ajuste fiscal não havia sido posto em prática devido a uma suposta resistência da própria Presidência da República e do Congresso.

Na realidade, as despesas primárias efetivas do governo federal caíram 2,9% no ano em termos reais. Se excluirmos as despesas com a Previdência, que não poderia ser contadas, a queda chega a 6,1%.

O problema é que, entre os mais de 2% do PIB em medidas de ajuste aprovadas em 2015, não constaram, por exemplo, o fim da maior parte das desonerações tributárias concedidas ao setor empresarial, a implementação do teto de remunerações de 33,7 mil reais para os servidores públicos ou a volta da CPMF. Já os investimentos públicos caíram cerca de 37%.

Ao contrário do que havia sido prometido, as medidas fiscais recessivas e o baixo crescimento projetado só contribuíram para fazer despencar a

¹²² CARVALHO, Laura. O estelionato eleitoral. In: CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2018. p. 98-101.

confiança dos investidores, que, depois de uma pequena recuperação no fim de 2014, caiu mais de 20% no primeiro semestre de 2015. Os investimentos privados também caíram 11,6% só no primeiro semestre e 13,9% no acúmulo do ano.

O mercado de trabalho não podia deixar de sentir um golpe desta magnitude. Os dados da PNAD Contínua apontam uma elevação do desemprego de 6,2%, ao final de 2014 para 9% ao final de 2015. O desemprego maior e, conseqüentemente, o poder de barganha menor dos trabalhadores levaram a uma queda de 2,7% no salário real médio. A elevação do desemprego e a queda dos salários de trabalhadores pouco qualificados também se encarregavam de reverter rapidamente a redução da desigualdade salarial conquistada nos anos 2000.

Nesse contexto, as famílias passaram a reduzir os gastos para tentar honrar seus compromissos financeiros, o que explica uma redução de 3,9% no consumo. Foi o primeiro ano de retração no consumo das famílias desde 2003, quando houve queda de 0,5%.

Com o PIB e arrecadação menores, o déficit primário aumentou de 17 bilhões de reais em 2014 para 111 bilhões em 2015, apesar do corte de despesas. A dívida líquida do setor público, por sua vez, passou de 32,6% do PIB em dezembro de 2014 para 35,6% em dezembro de 2015. Já a dívida bruta saltou de 56,3 para 65,5% do PIB.

Uma decomposição dos fatores que levaram ao aumento de 9,3 pontos percentuais na dívida bruta em relação ao PIB, mostra, no entanto, que o déficit primário sequer foi o principal responsável por essa elevação. Os componentes que mais destoaram dos anos anteriores foram o pagamento de juros, que aumentou sua contribuição, e o crescimento do PIB, que passou a colaborar menos para a redução da razão dívida-PIB. No caso dos juros, o aumento não decorreu apenas da elevação da Selic, mas sobretudo do impacto da alta do dólar em 2015, que elevou o pagamento relativo aos *swaps* cambiais.

Diante do fracasso da estratégia, que prometeu ajuste rápido e retomada da confiança, mas entregou um forte incremento na dívida pública, uma inflação de 10,67%, uma queda de 3,5% no PIB e a perda de grau de investimento por agências de classificação de risco, a presidente Dilma anunciou em meados de dezembro que substituiria, no Ministério da Fazenda, Joaquim Levy por Nelson Barbosa, que até então comandava a pasta do Planejamento.

A mudança do que foi proposto para o que foi implementado, como asseverou *Ciro Gomes*, teve impacto direto no descontentamento popular e impulsionou os protestos de rua, sendo este um dos principais fatores, na obra de *Pérez-Liñán*, de contribuição para o impeachment.

Faz-se imperativo o esclarecimento de que o presente capítulo não tem por intenção explicar a crise econômica havida ao tempo do impeachment ou se as medidas econômicas daquele governo foram equivocadas. Este não é um estudo de economia. A intenção aqui é demonstrar que a posição econômica foi fator preponderante para a mobilização de massas e o conseqüente enfraquecimento da presidente. Do mesmo modo, não se pretende aqui discorrer sobre a inocência ou culpabilidade da presidente em relação aos escândalos de corrupção que

a tangenciaram e a aliados muito próximos no mesmo período. O que se quer é apenas demonstrar que a existência desses escândalos, assim como o estado da economia, foram fatores primordiais para o descontentamento popular.

Já antes explicado, os fatores catalogados por Pérez-Liñán não são estáticos. Ao contrário, têm imensa sinergia, interação e se alimentam uns dos outros. Um mau desempenho na economia, com altos índices de desemprego, majoração de inflação, juros exorbitantes e recessão fatalmente provocam repercussão negativa na imprensa, que, por sua vez, otimiza o descontentamento popular, podendo, de tal modo, empurrar as pessoas para protestos tanto de rua quanto – na feição mais moderna – nas redes sociais.

Já se discorreu resumidamente sobre a situação da economia no Brasil no período Dilma no terceiro capítulo desta dissertação, e este contexto teve, por óbvio, influência negativa para a presidente, pois, no plano econômico, a recessão tornou-se uma realidade com o aumento do desemprego e com o desmoronamento do investimento. O PIB retraiu-se 3,71% em 2015 e 2,95% em 2016, segundo a pesquisa Focus divulgada pelo Banco Central em 31 de dezembro de 2015, sendo isso percebido na pena de Esther Dweck e Rodrigo Alves Teixeira¹²³:

Pelo apresentado até aqui, podemos dizer que, embora o diagnóstico ortodoxo para a crise não fizesse sentido, *por motivos políticos ele foi o escolhido para a narrativa usada para depor a presidente Dilma* e também para orientar a guinada na política econômica após o impeachment. A reprovação às mudanças políticas resultantes do baixo desemprego, que aumentaram o poder de barganha dos trabalhadores, levou ao discurso da “gastança”, com o objetivo claro de recompor a função social da doutrina de “finanças públicas sadias”, pela qual o nível de emprego deve depender exclusivamente do “estado de confiança” dos empresários. (grifo nosso).

A corrente de uma nação em situação econômica desfavorável corre sempre para pressão por reformas urgentes. Essa pressão nasce de todos os pontos da sociedade, da classe média achatada, dos mais pobres endividados e, percebendo seu poder de compra diminuir, do empresariado sufocado por impostos, essa tendência é notada pelos estudos sobre o tema apontando a necessidade de mudanças que impactem favoravelmente na economia como meio de pressão ao impeachment.

Esse movimento por reformas de modo automático se transformou em notícias, que se transmitiu à insatisfação no Congresso e em movimentos populares. Estudo da UERJ

¹²³ DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. *A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica*. jun. 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/325260667_A_politica_fiscal_do_governo_Dilma_e_a_crise_economica>. Acesso em: 4 jun. 2018.

realizado por Eduardo Costa Pinto et al.¹²⁴ identificou esse fator como uma das pressões que levariam ao impeachment de 2016:

No plano político a situação consegue ser ainda pior, uma vez que (i) o Planalto não consegue articular sua base parlamentar no Congresso Nacional; (ii) o PT desmoraliza-se diante dos avanços da “Lava Jato” e colapsa diante de sua incapacidade de reconstruir um projeto popular para a Nação; (iii) há extrema desconfiança dos setores dominantes, da população em geral e de parte expressiva da esquerda (inclusive dentro do PT) com Dilma Rousseff e com os rumos do Partido dos Trabalhadores; e (iv) *o fantasma do impeachment ronda o Palácio do Planalto como importante instrumento de pressão do bloco no poder (setores dominantes) e de seus representantes (na cena política) para que o governo avance na direção do ajuste fiscal e, se possível, no rumo de novas reformas estruturais neoliberais (como o aprofundamento da terceirização, a reforma da previdência e o ataque às leis trabalhistas).* (grifo nosso).

Ricardo Westin¹²⁵ traduziu de forma muito clara o impacto da economia ruim na produção de protestos da população e, por sua vez, a influência desses movimentos da população na Presidente Dilma Rousseff:

Em 08 de março de 2015, um domingo, a presidente Dilma Rousseff convocou rede nacional de rádio e TV no horário nobre para fazer pronunciamento à nação por ocasião do Dia Internacional da Mulher. A data comemorativa serviu apenas como desculpa. O tema central da fala foi a crise econômica, que a população àquela altura já sentia na pele. “Estamos fazendo correções e ajustes na economia”, afirmou ela, avisando que as medidas tomadas em Brasília implicariam “sacrifícios temporários para todos”. Muitas das pessoas que estavam com o rádio ou a TV ligada nem chegaram a escutar o que a presidente tinha a dizer. Enquanto o pronunciamento era transmitido, um protesto barulhento se reproduziu simultaneamente em inúmeras cidades. De dentro de casa, pessoas bateram panelas em sinal de insatisfação, abafando as palavras da presidente com ruídos metálicos. Traumatizada, Dilma fugiu das aparições em rede nacional de rádio e TV, deixando de falar inclusive em datas que tradicionalmente ensejavam um pronunciamento presidencial, como o Dia do Trabalhador e o Dia da Independência.

Noutro giro, as denúncias de corrupção no mais íntimo círculo da presidente, em especial as descortinadas pela operação Lava jato, tiveram impulso direto nas manifestações

¹²⁴ PINTO, Eduardo Costa et al. *A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise*. 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/TD_IE_004_2016_COSTA_PINTO_et_al%20(1).pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

¹²⁵ WESTIN, Ricardo. *A queda de Dilma*. São Paulo: Universo dos Livros, 2017. p. 99.

de rua, pressionando ainda mais o sistema – Legislativo mais a imprensa –, desembocando no impeachment. André Singer¹²⁶ mais uma vez captou com singularidade a questão:

A Lava Jato foi decisiva na propagação das ondas antilulistas que arrematariam o impedimento. Sintonizado por meio da mídia, a classe média se mobilizou desde março de 2015 em função dos chamamentos de Curitiba. Moro virou o herói das manifestações de rua de abril e agosto. Nelas, as reivindicações foram afunilando para duas: impedimento de Dilma e prisão de Lula. Em fevereiro de 2016, com a prisão de João Santana, a Delação de Delcídio de Amaral, a condução coercitiva de Lula, a condenação de Marcelo Odebrecht e a divulgação de conversas telefônicas do ex-presidente, a Lava Jato radicaliza o processo. Na decisiva manifestação de 13 de março de 2016, os 3,6 milhões de pessoas que se manifestaram em 326 municípios recobriram o golpe parlamentar de um apoio social decisivo para o sucesso da empreitada.

Singer demonstrou a posição essencial das manifestações de rua como vetor do impeachment e, no que pese ele tratar dessas como ferramenta de um golpe parlamentar, parece mais crível e lúcido aderir à tese de Pérez-Liñán, de ser a pressão popular um dos pilares do tripé (relacionamento com o congresso, imprensa livre e protestos da população) que vem retirando presidentes de suas cadeiras desde 1992.

Forçosamente se conclui que a última variável descrita por Pérez-Liñán esteve também muito presente no impeachment de 2016. Notórias foram as manifestações de rua no Brasil, não apenas localizadas em pontos isolados, mas distribuídas por toda extensão do país e também multiplicadas digitalmente por meio das redes sociais. A propulsão dessas foram as causas classicamente previstas pelo mesmo autor, uma política econômica deficitária e escândalos de corrupção. A junção desses dois fatores corrói a imagem do chefe da nação, desgasta sua popularidade e leva a população aos protestos, tornando-se catalizador de um julgamento político.

Dilma foi acoçada também por esse fenômeno. Teve contra si a voz das ruas, o reclame das redes sociais e, em mutualismo com seu péssimo desempenho no Congresso e reverberado por uma imprensa livre, pavimentou o caminho de sua queda.

¹²⁶ SINGER, André. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 295.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo é analisar o ambiente político em que se realizou o impeachment da presidente Dilma Rousseff, se o cenário em que ele se operou seguiu o roteiro revelado por Aníbal Pérez-Liñán, na obra *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, em todas as outras crises políticas na América Latina de 1992 a 2004.

Nessa linha de argumentação a resposta é positiva. O solo fértil para se plantar a destituição de um Presidente da República passa por uma imprensa livre e eficiente, um relacionamento ruim com o Congresso e por pressões populares fomentadas por uma situação econômica desfavorável e escândalos de corrupção.

O estudo comprovou no capítulo 3 que Dilma se esmerou em não se alinhar com seu Legislativo, tomou medidas econômicas equivocadas, teve uma base política envolvida em ilicitudes das mais variadas, teve uma imprensa impiedosa que desnudou seu governo ao limite, tudo isso colocando a população contra si a empurrando para o abismo da destituição.

O capítulo 4 demonstrou que a imprensa trabalhou livremente, de modo profissional e ainda reforçada pelas mídias sociais. No que pese os trabalhos que apontam uma ação da imprensa parcial, essas críticas vão de lado a lado, nenhuma delas se direcionando a uma imprensa com algum tipo de restrição. A imprensa investigou ao limite e expôs os erros do governo da maneira mais crua possível.

Além da imprensa, a presença da internet, em especial pelas redes sociais, foi outro fator preponderante para se transmitir informações livremente, dando ainda mais ressonância aos fatos negativos que minaram a imagem da Presidente.

Dilma também não se ajustou ao Congresso, revelou uma indisfarçável inabilidade política, se ausentou do debate, das negociações, se isolou no Palácio da Alvorada e de lá viu seu barco afundar.

A população foi às ruas. Como estampado no capítulo 5, retirou o seu apoio, saturada com um quadro econômico ruim e por escândalos de corrupção que se propagaram em cadeia. A soma desses dois fatores levou a popularidade da Presidente ao piso, pressionou o Congresso e fomentou o impeachment. Os militares, para fazer alguma menção a esses fatores, permaneceram nos quartéis, não interferiram, restringiram-se à sua missão constitucional e não influenciaram no processo.

A Chefe da Nação contou a seu favor com uma militância arraigada, firme, lutou até o último instante e até depois de sua queda. Criou-se o fato político de que a sua derrocada foi um golpe, porém os fatos aliados ao molde revelado por Pérez-Liñán apontam para uma sequência de eventos que fatalmente levariam ao impeachment.

Como exaustivamente explicado durante a dissertação, não se adentrou no mérito do julgamento; não era o objeto. Não se analisou se Dilma cometeu ou não crime de responsabilidade, pois disso trataram as instituições constitucionalmente competentes para tal, satisfazendo-se com isso os propósitos deste trabalho. Também não se ponderou se as medidas econômicas foram certas ou erradas; apenas se demonstrou a situação econômica no país como negativa à imagem de Dilma.

Assim afasta-se a ocorrência de qualquer golpe (parlamentar, constitucional), conclui-se que o padrão Pérez-Liñán se repetiu, existindo todos os seus requisitos, sendo afastada a mandatária maior do país sem haver quebra democrática – apesar da musculosa oposição ao processo de retirada.

Após se constatar, agora ao final deste trabalho, que os três principais fatores do padrão de instabilidade ocorreram de forma incisiva no Governo Dilma, se faz aqui três ponderações. A primeira delas é negativa e é em relação ao nosso sistema de presidencialismo de coalizão. Urgem medidas de ajuste. O caleidoscópico político em que vive um Presidente da República no Brasil cobra um custo altíssimo. A fragmentação partidária leva as negociações eleitorais e partidárias ao limite. Todo o Estado brasileiro vive às voltas com uma negociação eterna, sem gerar nunca certezas e assim há sempre instabilidade.

Não se pretende aqui sugerir que o Brasil tenha um presidencialismo à americana, tem-se que respeitar as peculiaridades locais de nossa cultura e história, todavia, para evoluirmos, deve-se entender que é necessário melhorar o sistema, diminuindo a coalizão, dando mais leveza ao governo e assim se alcançar uma estabilidade política tão sonhada.

A segunda ponderação se faz à imprensa e esta é positiva. Não há democracia que não conte como escudo com liberdade de expressão para seus cidadãos e sua imprensa, instrumentos de vigila ao governo, atentos sempre aos vícios do Estado, com capacidade de investigar e propagar quaisquer matérias.

Por mais que se critique a ação de um órgão de imprensa, que este seja tendente a um lado ideológico, é da pluralidade desses órgãos que nasce a liberdade, cada um com sua cor, com sua tendência, repercutindo tudo ao grande público, e que nada se esconda, que ninguém seja imune a críticas.

Tudo isso hoje contando com o reforço incalculável da internet, a capacidade que cada cidadão ganhou de ser ouvido, de se expressar, de cobrar, de apontar erros, criticar, tudo isso sem nenhuma amarra, nenhuma censura.

Por fim, um elogio à ação civil, ao cidadão que protesta, que se insurge, seja ele do MST ou do MBL, a militância cívica é essencial à concretização, ao amadurecimento de nossa democracia, o povo brasileiro foi às ruas contra Sarney, Collor, Itamar, FHC, Lula, Dilma e agora Temer. Uns mais, outros menos, de um jeito ou de outro, a conjuntura importa muito no volume de manifestações, mas essas nunca devem faltar.

Assim, com este espírito de sempre mudarmos para melhor, com o prisma de Pérez-Liñán, se conhece um pouco melhor o que aconteceu em nosso país, tem-se uma nova perspectiva de observação, que sirva ao Brasil para que melhore seu sistema político, que encontremos mais estabilidade e harmonia, possibilitando assim uma menor quantidade de tempestades políticas, levando os governantes a governos mais tranquilos e com trabalhos mais eficientes para a nação.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados*, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988. p. 5-34.
- ALMEIDA, Adjovanes Thadeu Silva de; LIMA, Vitória Thess Lopes da Silva. Dilma Rousseff na imprensa brasileira: da reeleição ao processo de impeachment. *ENCONTROS*, ano 14, n. 26, 1º semestre de 2016. Disponível em: <<http://cp2.g12.br/ojs/index.php/encontros/article/view/747/641>>. Acesso em: 15 jun. 2018.
- ANJ. Associação Nacional de Jornais. *Imprensa brasileira: dois séculos de história*. Disponível em: <<http://www.anj.org.br/imprensa-brasileira-dois-seculos-de-historia-2/>>. Acesso em: 24 maio 2018.
- BAHIA, Alexandre; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Impeachment no constitucionalismo brasileiro: revisitando as instituições democráticas em busca da legitimidade constitucional. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson (Coord.). *Crise dos poderes da República: judiciário, legislativo e executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 1067-1084.
- BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. Coligidos e coordenados por Homero Pires. v. III. São Paulo: Saraiva, 1933.
- BARON, Letícia; LUZ, Michele Diana da. *Redes sociais e mídia tradicional: disputa e articulação na significação do impeachment de Dilma Rousseff*. Disponível em: <<file:///C:/Users/GOV-PI/Downloads/11680-28203-1-SM.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BECKER, Mila et al. *Manifestações e votos ao impeachment de Dilma Rousseff na primeira página de jornais brasileiros*. 2016. Disponível em: <<file:///C:/Users/usuario/Downloads/736-1988-1-PB.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2018.
- BELIEIRO JÚNIOR, José Carlos Martines. Economia e Política da transição democrática no Brasil: análise dos governos FHC, Lula e Dilma. *Novos Rumos Sociológicos*. [online], Pelotas, v. 4, n. 5, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/NORUS/article/view/9037>>. Acesso em: 24 maio 2018.
- BEZERRA, Juliana. Constituição de 1988. *Toda Matéria*. Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/constituicao-de-1988/>>. Acesso em: 28 maio 2018.
- BORILE JUNIOR, Eduardo; BOCCHESI, Marcell. Impeachment e ética jornalística nos editoriais de CartaCapital e VEJA. In: XVIII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul, 15 a 17/06/2017. *Anais eletrônicos...*, Caxias do Sul (RS), Universidade de Caxias do Sul, 2017. Disponível em: <<http://portalintercom.org.br/anais/sul2017/resumos/R55-0100-1.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BÓRIO, Pâmela Monique Cardoso. *Prosumer: o novo protagonista da comunicação*. Disponível em: <<http://tede.biblioteca.ufpb.br/bitstream/tede/4490/1/arquivototal.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2018.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed., rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 267.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Câmara autoriza instauração de processo de impeachment de Dilma com 367 votos a favor e 137 contra*. 17 abr. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/507325-CAMARA-AUTORIZA-INSTAURACAO-DE-PROCESSO-DE-IMPEACHMENT-DE-DILMA-COM-367-VOTOS-A-FAVOR-E-137-CONTRA.html>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Constituição de 1988*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Discursos e notas taquigráficas*. 03 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=3&nuSessao=378.1.55.O&nuQuarto=67&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=16:12&sgFaseSessao=AB%20%20%20%20%20%20%20%20%20&Data=03/12/2015&txApelido=BETO%20MANSUR&txEtapa=Com%20reda%C3%A7%C3%A3o%20final>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 26 maio 2018.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 27 maio 2018.

BRASIL. Polícia Federal. *Operação Lava Jato*. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imagens/banner-rotativo/imprensa/imprensa/lava-jato>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Imprensa. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Simpósio Internacional “Políticas Sociais para o Desenvolvimento: Superar a Pobreza e Promover a Inclusão”*. Brasília Alvorada Hotel, Brasília-DF, 5 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/05-08-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-simposio-internacional-politicas-sociais-para-o-desenvolvimento>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal como Órgão Judiciário. *Sentença: Relatório do DCR nº de 2015*. Reclamante: Miguel Reale Júnior, Hélio Pereira Bicudo e Janaína Conceição Paschoal. Reclamada: Dilma Vana Rousseff. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contradilma-rousseff>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Senado Federal. *A Constituição dos Estados Unidos*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181796>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. *Lei 1.079/1950: procedimento de “impeachment” e recepção – I*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo812.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF julga improcedente ação penal contra ex-presidente Fernando Collor*. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=265412>>. Acesso em: 3 jul. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Ata nº 40, de 7 de outubro de 2015*. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_40.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2018.

BRASIL. TSE. *Consulta de Resultados Eleitorais*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2002/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-200>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BRASIL. TSE. *Divulgação de candidaturas e contas eleitorais*. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2010/14417/BR/candidatos>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BROSSARD, Paulo. *Depois do “Impeachment”*. 1993. Disponível em: <<https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/rbep77&div=6&id=&page=>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

BURG, Júlia dos Santos. *Os olhares de Veja e Carta Capital sobre o processo de impeachment de Dilma Rousseff*. 2016. Monografia (Bacharelado em Jornalismo) - Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/157388/001013352.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 201-214, dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142015000300014&Ing=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 maio 2018.

CARVALHO, Laura. O estelionato eleitoral. In: CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2018. p. 98-101.

CHEIBUB, José Antônio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, v. 52, n. 2, Rio de Janeiro, 2009, p. 263-299.

CYSNE, Diogo. Constituição de 1946. *InfoEscola*. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/direito/constituicao-de-1946/>>. Acesso em: 27 maio 2018.

DUTRA, Luciano. *Do constitucionalismo antigo ao contemporâneo*. Disponível em: <<https://blog.grancursosonline.com.br/constitucionalismo-antigo-ao-contemporaneo/>>. Acesso em: 26 maio 2018.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. *A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica*. jun. 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/325260667_A_politica_fiscal_do_governo_Dilma_e_a_crise_economica>. Acesso em: 4 jun. 2018.

FARIAS, Edilsom. *Liberdade de expressão e comunicação: teoria e proteção constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ; Manuel Alcantara. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo - incluindo análises dos casos Collor e Dilma*. Curitiba: Juruá, 2016.

GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácito, 2016.

GOMES, CIRO. Por que o golpe acontece? In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (Org.). *Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

IBOPE Inteligência. *Maioria dos brasileiros acredita que Dilma fará um bom governo*. Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/maioria-dos-brasileiros-acredita-que-dilma-fara-um-bom-governo/>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (Org.). *Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993, p. 21-74. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6445199300010000&Ing=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 maio 2018.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil; MONT'ALVERNE, Camila; MITOZO, Isabele. O impeachment de Dilma Rousseff nos editoriais de Folha e Estadão: um estudo quantitativo sobre o posicionamento político dos jornais. *XXVI Encontro Anual da Compós*, Faculdade Cásper Líbero, São Paulo - SP, 06 a 09/06/2017. Disponível em: <<http://www>>.

compos.org.br/data/arquivos_2017/trabalhos_arquivo_AT3DNMAN7NR2053DZH3F_26_5377_15_02_2017_14_26_35.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2018.

MARQUES, Rosa M.; ANDRADE, Patrick R. Brasil 2003-2015: balanço de uma experiência “popular”. *Revista IHU on line*, São Leopoldo-RS, 27 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/169-noticias/noticias-2015/546185-brasil-2003-2015-balanco-de-uma-experiencia-popular#>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

MELLO, Fernando Collor de. In: FRASEAR. *Citações em O Impeachment*. Disponível em: <<http://www.frasear.com.br/ListaSelectedAssunto.asp?IdAssunto=551>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

MERCOSUL pode estudar suspender Brasil em caso de impeachment, diz chanceler argentina. *Estadão*, 21 mar. 2016. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,suspensao-do-brasil-do-mercosul-em-caso-de-impeachment-pode-ser-estudada-diz-chanceler-argentina,10000022460>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

MIGUEL, Luis Felipe. *Dominação e resistência: desafios para uma política emancipatória*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 23 maio 2018.

PALLOCI, Antônio. *Sobre formigas e cigarras*. São Paulo: Editora Objetiva, 2007.

PARDELLAS, Sérgio; BERGAMASCO, Débora. Uma presidente fora de si. *IstoÉ*, 01 abr. 16. Disponível em: <https://istoe.com.br/450027_UMA+PRESIDENTE+FORA+DE+SI/>. Acesso em: 20 jun. 2018.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. 1. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

PINHEIRO, Gabriel. Nas redes sociais, hashtag #golpe ultrapassa #aletheia. *Estadão*, 04 mar. 2016. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/radar-pop/nas-redes-sociais-hashtag-golpe-ultrapassa-aletheia/>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

PINTO, Eduardo Costa et al. *A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise*. 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/usuario/Downloads/TD_IE_004_2016_COSTA_PINTO_et_al%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/TD_IE_004_2016_COSTA_PINTO_et_al%20(1).pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

RAIS, Diogo (Coord.). *Direito eleitoral digital*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

SALLUM JR., Brasílio. *O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2015.

SAMUELS, David. As bases do petismo. *Opinião Pública*. [online]. v. 10, n. 2, p. 221-241, out. 2004. Disponível em: <www.Scielo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762004000200002&Ing=en&nrm=isso>. Acesso em: 24 maio 2018.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, p. 237-264. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-&Ing=em&nrm=isso>. Acesso em: 23 maio 2018.

SCHWARCZ, Lilian Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. *Brasil: uma biografia*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. In: FRANCISCO, Paulo. *O que Lula dizia*. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/411654/complemento_1.htm?sequence=2>. Acesso em: 18 jun. 2018.

SILVA, Thiago Ferreira da. *Atos Institucionais*. Disponível em: <<http://www.historiabrasileira.com/ditadura-militar/atos-institucionais/>>. Acesso em: 28 maio 2018.

SINGER, André Vitor. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 a 1994*. 1. ed. reimp. São Paulo: Editora da USP, 2002.

_____. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 32.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

_____. *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz; SILVA, André Luiz Reis da. Castigo sem crime? Raízes domésticas e implicações internacionais da crise brasileira. *Revista Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 7, n. 35, p. 4-14, abr./maio 2016.

TERRA. Guardian: *Congresso manchado por corrupção derrota Dilma*. 18 abr. 2016. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/congresso-hostil-e-manchado-por-corrupcao-derrota-dilma-diz-guardian,2a987d3816a09f7ae08410dc8c83a0335it9tiqv.html>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

THÓ, Hanna. Constitucionalismo. Suas inspirações filosóficas, econômicas, jurídicas, e sua influência na Europa e nas Américas. *JUS*, nov. 2016, Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/53472/constitucionalismo>>. Acesso em: 25 maio 2018.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O Impeachment no Constitucionalismo Brasileiro. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson (Coord.). *Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 1043-1066.

VILA, Marco Antônio. Constituição (1891). *Constituição de 1891: resumo, características, voto, governo*. Disponível em: <https://www.historiadobrasil.net/brasil_republicano/constituicao_1891.htm>. Acesso em: 23 jul. 2018.

VILLAVERDE, João. *Perigosas pedaladas: os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim do governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Geração Editorial, 2016 (Coleção História Agora).

WESTIN, Ricardo. *A queda de Dilma*. São Paulo: Universo dos Livros, 2017.