



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MAGNUS HENRY DA SILVA MARQUES

**INSTABILIDADE PRESIDENCIAL, DEPENDÊNCIA E GOLPE DE
ESTADO: uma análise sobre julgamento por crime de responsabilidade de
Dilma Rousseff**

BRASÍLIA
2022



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MAGNUS HENRY DA SILVA MARQUES

**INSTABILIDADE PRESIDENCIAL, DEPENDÊNCIA E GOLPE DE
ESTADO: uma análise sobre julgamento por crime de responsabilidade de
Dilma Rousseff**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Direito da Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília, como requisito parcial
para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de concentração: Direito, Estado e
Constituição.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa.

BRASÍLIA
2022

**Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a)**

MM357i Marques, Magnus Henry da Silva
Instabilidade presidencial, dependência e golpe de
Estado: uma análise sobre julgamento por crime de
responsabilidade de Dilma Rousseff / Magnus Henry da Silva
Marques; orientador Alexandre Bernardino Costa. -- Brasília,
2022.
226 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Direito) -- Universidade
de Brasília, 2022.

1. destituição presidencial. 2. destituição abusiva. 3.
instabilidade presidencial. 4. dependência e instabilidade
política. I. Costa, Alexandre Bernardino, orient. II. Título.

MAGNUS HENRY DA SILVA MARQUES

INSTABILIDADE PRESIDENCIAL, DEPENDÊNCIA E GOLPE DE ESTADO: uma análise sobre julgamento por crime de responsabilidade de Dilma Rousseff

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa
Universidade de Brasília (Presidente)

Prof.^a Dr.^a Talita Tatiane Rampin
Universidade de Brasília

Prof. Dr. David Sánchez Rúbio
Universidade de Sevilla

Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto
Universidade de Brasília

Prof.^a Dr.^a Juliana Neuenschwander Magalhães
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Aprovada em: 07 de novembro de 2022

Local de defesa: Universidade de Brasília, Brasília/DF

INSTABILIDADE PRESIDENCIAL, DEPENDÊNCIA E GOLPE DE ESTADO: uma análise sobre julgamento por crime de responsabilidade de Dilma Rousseff

RESUMO

Estuda o fenômeno da instabilidade política na América Latina e seus impactos para as ordens social e constitucional da região. Identifica critérios para reconhecer o uso abusivo das ferramentas constitucionais de destituição presidencial e a transformação delas em vetor de golpe de Estado. Revisa a literatura sobre o presidencialismo na América Latina e sobre o fenômeno da instabilidade política na região para entender como as quedas presidenciais têm ocorrido desde a onda de democratização da década de 1980 e para verificar se a literatura sobre o tema tem identificado o uso abusivo da destituição presidencial. Por meio da teoria da dependência e das formulações de Florestan Fernandes sobre o Estado existente no capitalismo dependente, avalia os fatores não institucionais para a permanência da instabilidade política após a onda de democratização na América Latina na década de 1990. Identifica as balizas normativas dos mecanismos de *impeachment* para verificar a compatibilidade entre elas e o uso desse instituto como substituto aos mecanismos ordinários de sucessão presidencial. Analisa as decisões do Sistema Interamericano de Proteção em Direitos Humanos sobre destituição de autoridades civis de seus cargos por algum procedimento previsto na legislação nacional e que avaliam a imposição de pena de inabilitação por uma conduta não prevista na legislação penal, encontrando, nos documentos, a orientação de que a decisão aplicadora de qualquer penalidade deve se submeter ao princípio da legalidade. Realiza um mapeamento de processo dos eventos que culminaram na deposição de Dilma Rousseff ocorrida em 2016 com o objetivo de encontrar critérios para identificação do uso abusivo do *impeachment*. Conclui que a utilização do *impeachment* como alternativa aos processos ordinários de sucessão presidencial engendra um movimento de veto à agenda de governo escolhida pela soberania popular equivalente a um golpe de Estado.

Palavras-chave: destituição presidencial; destituição abusiva; instabilidade presidencial; dependência e instabilidade política.

PRESIDENTIAL INSTABILITY, DEPENDENCY AND COUP D'ÉTAT: an analysis of the Dilma Rousseff's impeachment trial

ABSTRACT

It studies the phenomenon of political instability in Latin America and its impacts on the social and constitutional order of the region. Identifies criteria to recognize the abusive use of the constitutional tools of presidential dismissal and their transformation into a vector of a coup d'état. Reviews the literature on presidentialism in Latin America and on the phenomenon of political instability in the region to understand how presidential declines have occurred since the wave of democratization in the 1980s and to verify whether the literature on the subject has identified the abusive use of presidential dismissal. Through dependency theory and Florestan Fernandes' formulations about the existing State in dependent capitalism, assesses the non-institutional factors for the permanence of political instability after the wave of democratization in Latin America in the 1990s. Identifies the normative beacons of the mechanisms of impeachment to verify the compatibility between them and the use of this institute as a substitute for the ordinary mechanisms of presidential succession. It analyzes the decisions of the Inter-American System for the Protection of Human Rights on the removal of civil authorities from their positions by a procedure provided for in national legislation and which assess the imposition of a penalty of disqualification for conduct not provided for in criminal legislation, finding, in the documents, the guidance that the decision to apply any penalty must be subject to the principle of legality. It carries out a process tracking of the events that culminated in the deposition of Dilma Rousseff in 2016 to find criteria for identifying the abusive use of impeachment. It concludes that the use of impeachment as an alternative to the ordinary processes of presidential succession engenders a veto movement to the government agenda chosen by popular sovereignty equivalent to a coup d'état.

Keyword: presidential dismissal; abusive dismissal; presidential instability; dependence and political instability.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do desembolso feito pelo BNDES (em R\$ milhões) de 2003 a 2021 ..	132
Gráfico 2 - Evolução do desembolso feito pelo BNDES por setor (em R\$ milhões) de 2003 a 2021	134
Gráfico 3 - Evolução anual do salário-mínimo real (em R\$) com recorte entre 2002 e 2021	135
Gráfico 4 - Evolução da ocorrência de greves	142
Gráfico 5 - Evolução de quantidade de horas de paralização de 2004 a 2021	143
Gráfico 6 - Evolução de reajustes salariais conquistados por meio de negociações coletivas de trabalho de 2003 a 2018.....	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução do Desembolso feito pelo BNDES (em R\$ milhões) de 2003 a 2021 ..	132
Tabela 2 - Evolução do desembolso feito pelo BNDES por setor (em R\$ milhões) de 2003 a 2021	133
Tabela 3 - Balanço anual de greves de 2004 a 2021.....	142
Tabela 4 - Evolução de reajustes salariais conquistados por meio de negociações coletivas de trabalho de 2003 a 2018.....	144

LISTA DE SIGLAS

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral

AIME – Ação de Impugnação de Mandato Eletivo

BC – Banco Central

CEF – Caixa Econômica Federal

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MP – Medida Provisória

MPTCU – Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

OEA – Organização dos Estados Americanos

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PGR – Procurador-Geral da República

PL – Projeto de Lei

PLN – Projeto de Lei do Congresso Nacional

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos trabalhadores

QO – Questão de Ordem

SAG-DIEESE – Sistema de Acompanhamento de Greves do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

SAS-DIEESE – Sistema de Acompanhamento de Salários do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

SIDH – Sistema Interamericano de Direitos Humanos

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 A AMÉRICA LATINA NA ERA DOS IMPEACHMENTS: DA CELEBRAÇÃO DA PARLAMENTARIZAÇÃO AOS RISCOS DO USO ABUSIVO	19
2.1 Presidencialismo e a escolha pela instabilidade	21
2.2 Destituição presidencial e parlamentarização	27
2.3 Destituição presidencial e estabilização do regime democrático	33
2.4 Os riscos do uso abusivo da destituição presidencial	37
2.5 Conclusão.....	39
3 DEPENDÊNCIA E INSTABILIDADE POLÍTICA: UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE OS FATORES NÃO INSTITUCIONAIS CAUSADORES DA INSTABILIDADE POLÍTICA.....	41
3.1 O capitalismo dependente e a superexploração do trabalho	45
3.2 O Estado realmente existente no capitalismo dependente	54
3.3 Conclusão.....	60
4 DOMANDO A POLÍTICA: IDENTIFICAÇÃO DOS ASPECTOS NORMATIVOS DO IMPEACHMENT	64
4.1 O ingresso do <i>impeachment</i> na práxis política do Ocidente.....	67
4.2 A querela sobre a natureza do <i>impeachment</i>	78
4.3 O <i>impeachment</i> e as balizas constitucionais e legais no Brasil	86
4.4 Sistema interamericano de proteção dos Direitos Humanos e o <i>impeachment</i>	101
4.5 Problemas institucionais da adoção do <i>impeachment</i> como ferramenta de mera sucessão presidencial	110
4.6 Conclusão.....	115
5 DESTITUIÇÃO PRESIDENCIAL E VETO À SOBERANIA POPULAR: UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE O USO ABUSIVO DO IMPEACHMENT NO CASO DE DILMA ROUSSEFF.....	118
5.1 A estratégia de desenvolvimento dos governos do Partido dos Trabalhadores ...	127
5.1 Jornadas de Junho de 2013 e a oportunidade da oposição	146
5.1 O caso	150
5.1.1 Uma oposição em busca de um terceiro turno	151
5.1.2 Um <i>impeachment</i> em busca de justificação	159
5.1.3 Um <i>impeachment</i> em gestação.....	165

5.1.4	O <i>impeachment</i> em execução e a intervenção indireta do sistema de justiça	183
5.1.5	Um <i>impeachment</i> sem causa constitucional	189
5.1.6	O veto à agenda eleita	195
5.2	Conclusão	200
6	CONCLUSÃO	204
	REFERÊNCIAS	208
	FONTES	219

1 INTRODUÇÃO

Desde o fim da guerra-fria, a América Latina viveu um período de relativa estabilidade do regime democrático. Pelo menos desde meados da década de 1980, a região viu minguar a quantidade de governos que podem ser categorizados como autoritários ou semiautoritários (HASRTLYN; VALENZUELA, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Ou seja, há algumas gerações de latino-americanos que viveram ou a totalidade de suas vidas ou a maior parte delas em um período no qual predominou a democracia. Esse fato criou um otimismo democrático associado à sensação de que a região latino-americana finalmente viveria um estável e longo período de integração, pelo funcionamento ordinário da política local, de setores sociais excluídos, de funcionamento das instituições e, principalmente, capaz de permitir que o povo latino-americano constituísse práticas institucionais e constitucionais adequadas à sua realidade. Foi o entusiasmo gerado por esse otimismo democrático que fez surgir uma literatura que identificou a consolidação de um Novo Constitucionalismo Latino-americano (BRANDÃO, 2015; JIMÉNEZ, 2013; VICIANO PASTOR; DALMAU, 2010)

Um fato importante que explica a existência desse otimismo democrático é que, com o fim das ditaduras militares, a região latino-americana viveu uma onda que consolidou nas realidades nacionais instituições fortes e criou uma intensa carta de direitos individuais e sociais que teve como objetivo evitar o arbítrio das ditaduras depostas na América Latina. Outro fator relevante para o surgimento dessa sensação de otimismo diz respeito ao fim da Guerra-Fria. Com a derrocada do socialismo soviético, o espectro de risco à hegemonia do modo de produção capitalista na região se desfez.

Com isso, foi amenizada a política de intervenção na região responsável direta pela instabilidade política e de regime nas décadas de 1950 a 1980. Essa excepcional conjuntura internacional teve como impacto sobre as realidades nacionais a criação de um hiato de estabilidade de regime e de funcionamento das instituições na maioria dos países da região. Mas, não só o contexto internacional foi alterado com o fim da Guerra-Fria. Na realidade nacional, as classes sociais que dominam o exercício do poder também deixaram de se ver ameaçadas pela possibilidade de uma mudança no modo de produção existente e pelo risco de subversão da estratégia de acumulação vigente. O fato é que esse otimismo democrático é presente sobretudo quando levamos em consideração um período curto da histórica regional, porém, no prazo mais longo, não há nenhum indício de que ele é sustentável.

A história brasileira se vincula a esse padrão apresentado até aqui. O fim da ditadura militar permitiu o surgimento de uma carta constitucional com um rol extenso de direitos individuais e sociais e de instituições fortes com potencial de proteger a ordem constitucional

vigente. Com essa realidade institucional, o período recente foi capaz de criar o período, ainda que curto, mais longo de continuidade de regime democrático no país. Contudo, se avaliarmos a realidade nacional em uma perspectiva histórica de longa duração, é possível facilmente perceber que a regra em nossa trajetória nunca foi a democracia. Na história brasileira, os períodos que podem ser caracterizados como democrático são porquíssimos e somam algo em torno de 5 (cinco) décadas.

Se forem adotados critérios ainda mais exigentes na definição de democracia e forem levados em consideração a quantidade de pessoas que podem votar livremente para escolher os chefes de governo e for requerido, para essa caracterização, que ao menos mais da metade da população tenha direito ao sufrágio, essa soma pode diminuir consideravelmente. Então, apesar do otimismo democrático presente na realidade regional e nacional, essa avaliação de mais longo prazo nos indica que a regra em nossa história não é o de democracias. Ao contrário disso, a história da região é de longos períodos autoritários com alguns espasmos democráticos. Isso significa que não há nada na história da América Latina que permita perceber os fatores criadores do otimismo democrático como suficientes para tornar o regime democrático estável.

No passado, a instabilidade de regime democrático esteve bastante associada à instabilidade presidencial. E é exatamente por conta da coincidência entre esses dois fenômenos que a noção de perigos do presidencialismo se tornou hegemônica entre acadêmicos que estudam os regimes políticos na América Latina (LINZ, 1990; VALENZUELA, 2004). Porém, diante da realidade institucional da região após a consolidação de um período de uma esmagadora maioria de regimes caracterizados como democráticos, na qual predomina a persistência da instabilidade presidencial sem a sua contrapartida de derrocada da democracia fez surgir uma literatura que dissocia esses dois fenômenos (PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Uma análise histórica do número de chefes de Estados eleitos que terminaram seus respectivos mandatos na região indica que, ao contrário do que levaria a crer a sensação institucional de otimismo democrático predominante, o cumprimento do prazo constitucional de mandato presidencial não é tão comum na história latino-americana mesmo em período de democracias consolidadas. Aníbal Pérez-Liñán (2007), em seu estudo sobre as destituições presidenciais ocorridas entre 1950 e 2004 na América Latina, compreende que o fenômeno de queda presidencial é uma tendência regional, e não se trata de casos isolados. Para ele, a persistência da instabilidade presidencial criou, por meio da utilização do *impeachment*, uma tendência que distancia a América Latina democrática do seu passado autoritário: nessa região, se forjou um sistema de regime democrático estável, porém com governos instáveis.

Há um relativo otimismo na avaliação desse autor sobre a ocorrência das quedas presidenciais por meio do *impeachment* nessa região. Isso porque, para ele, o surgimento dessa tendência marca o rompimento da América Latina com a do passado de mediar os conflitos políticos pelo uso da força, promovendo, assim, um giro que exige a mediação pela política (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Essa constatação faz André Souza (2016) afirmar que as crises presidenciais e as quedas dos chefes do executivo através de *impeachment* são características peculiares do tipo de presidencialismo na região.

Essa característica especial do presidencialismo latino-americano aparece em Pérez-Liñán (2007) como um instrumento encontrado pela ordem político-constitucional dos países da região para assegurar a continuidade do regime democrático. Para ele, há uma superação da dificuldade apontada como inerente do presidencialismo por meio da produção de uma saída pela via da política para crises entre poderes (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Ele encontra no caráter concentrador de competências do presidencialismo latino-americano – o hiperpresidencialismo – um elemento explicativo que justifica o alto grau de instabilidade presidencial (PÉREZ-LIÑÁN, 2007), uma vez que se acentua a cobrança sobre o executivo em tempos nos quais os indicadores sociais e econômicos não são favoráveis.

O giro institucional que transforma o *impeachment* em um mecanismo para superar a crise entre poderes se apresenta como uma forma de o presidencialismo da região apresentar elementos de parlamentarismo (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). O uso desse instituto feito pelos agentes políticos da região o aproxima do voto de desconfiança típico de regimes parlamentaristas. No entanto, um processo como esse se dá com certo desvio institucional, afinal, o voto de desconfiança é uma via típica do jogo político em regime parlamentarista; o *impeachment*, por sua vez, ganha ares de exceção nas ordens constitucionais presidencialista como um procedimento para aplicar uma penalidade.

Até aqui é possível perceber que esse período de otimismo democrático na América Latina não teve como consequência o fim da instabilidade presidencial. A título de exemplo, no passado recente, em Honduras, o desfecho de uma crise presidencial se deu com a expedição por parte da Suprema Corte de uma ordem de prisão contra o então presidente, Manuel Zelaya, em face do cometimento de supostos atos inconstitucionais. Zelaya, por fim, foi escoltado por militares até o aeroporto e forçado a embarcar para Costa Rica. Não havendo previsão na ordem constitucional hondurenha de um dispositivo para destituição presidencial, o Congresso Hondurenho leu uma carta de renúncia do presidente – cuja autoria o mandatário deposto negou – declarou vaga a presidência e nomeou o líder da oposição congressional na presidência (CASSEL, 2009; SOUZA, A. L. C. F., 2016). No Paraguai, por sua vez, se deu a utilização do

instrumento constitucional do *impeachment* – previsto na ordem paraguaia para utilização em face do cometimento de falta grave por parte do presidente. O contexto político em que se deu a deposição de Lugo fez com que surgisse a interpretação de que o legislativo transformou o dispositivo do *impeachment* em um instrumento típico do parlamentarismo: o voto de desconfiança (SOUZA, A. L. C. F., 2016).

Retornando para a realidade nacional brasileira, os acontecimentos políticos que rondaram o ano de 2016 no Brasil agitaram a estrutura constitucional. O cenário político-institucional do Brasil não navega em águas calmas. Em verdade, não há ainda consenso, no cenário teórico-político, sobre qual foi o momento em que se iniciou a crise político-institucional enfrentada até hoje por esse país. No entanto, é fato que o processo de impedimento¹ da Presidenta Dilma Rousseff cumpriu um papel relevante nesse quadro. A crise presidencial instalada foi conjugada com uma crise econômica e com a divulgação de um escândalo de corrupção¹. Ela se completou com a realização de protestos massivos contra o governo da Presidenta recém-eleita. Toda essa conjuntura culminou na perda gradativa de apoio parlamentar ao governo da Presidenta eleita.

O *impeachment* presidencial que o Brasil vivenciou em 2016 foi marcado, assim como no caso paraguaio, por uma grande divergência política e teórica sobre o seu cabimento. É fato que se estabeleceram no país discussões intensas – sobre a natureza do instituto do julgamento por crime de responsabilidade e sobre a licitude dos atos praticados pela Presidenta da República – que movimentaram especialistas do campo do direito, instituições como o legislativo e judiciário, bem como agentes da comunidade internacional da região. Por conta disso, a legitimidade do processo que culminou com a destituição da Presidenta Dilma Rousseff permaneceu em disputa durante todo o seu curso.

No curso da mencionada crise e do processo de destituição presidencial, o Supremo Tribunal Federal (STF) se manifestou regulando o rito do processo de *impeachment* com o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378, bem como assegurando a continuidade do processo de destituição através de ações de parlamentares e da defesa da Presidenta. O processo político que culminou na destituição de Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi marcado ainda pela atuação ativa de seu vice-presidente¹ na composição de um novo governo¹.

Em face dos eventos que levaram à destituição da Presidenta Dilma Rousseff, várias críticas foram feitas por parcela da academia. A crítica mais forte ao processo de impedimento se deu pela possível utilização do procedimento do *impeachment* como uma espécie de *recall*, ou seja, o “voto de desconfiança” típico de regimes parlamentaristas (CERQUEIRA;

PEDROLLO, 2016); e pela transformação do requisito do cometimento do crime de responsabilidade em mero detalhe processual (RAMOS; MOREIRA, 2016).

O cenário posto na América Latina e no Brasil, portanto, aponta para a necessidade de se investigar como o quadro institucional dos países latino-americanos atua para consolidação da estabilidade presidencial e do regime democrático. Isso para verificar a capacidade de a ordem constitucional realizar uma efetiva regulação da sucessão presidencial e da responsabilização dos presidentes, e para analisar se a instabilidade presidencial traz algum risco para a continuidade do regime democrático na região. Desse modo, surgem como questões centrais para a presente pesquisa: como identificar o uso abusivo dos mecanismos constitucionais de destituição presidencial? Como identificar quando os mecanismos constitucionais de destituição presidencial são usados como ferramenta para dar aparência de legalidade à atuação extralegal, e, portanto, golpista, para deposição de Presidentes? Para responder a essa pergunta, o presente trabalho se dedicará a realizar um estudo de caso sobre o processo de julgamento por crime de responsabilidade de Dilma Rousseff, ocorrido em 2016.

O evento político-institucional que se pretende estudar pode auxiliar a reconhecer padrões presentes nas experiências presidencialistas latino-americanas, bem como a distinguir as nuances do fenômeno da instabilidade presidencial quando as democracias já estão consolidadas na região – já distante do período de grande presença de regimes autoritários no continente e em um instante já distinto do qual o a onda de democratização se apresentava como um dado recente. Sendo assim, voltar a atenção para o tema da instabilidade presidencial na América Latina no atual momento histórico da região joga luzes em como as ordens constitucionais nacionais latino-americanas lidam com os processos de impedimentos presidenciais, e, mais que isso, como esses mecanismos são utilizados pelos agentes políticos da região.

Este trabalho, portanto, caminha no sentido de identificar a natureza institucional dos mecanismos de *impeachment* na América Latina e como ele tem sido utilizado na região. Isso pode ajudar a compreender se tem ocorrido uma modificação na natureza político-institucional do impedimento presidencial capaz de o transformar em um instrumento de veto de um agrupamento político sobre outro. Sendo assim, compreender a forma efetiva que a organização política dos países da América Latina – no caso da presente pesquisa, o Brasil – lida com a sucessão presidencial e com a escolha de chefes do Executivo permitirá analisar se as previsões constitucionais asseguraram a consolidação do regime democrático de tal modo a se instituir nas realidades nacionais uma ordem constitucional capaz de regular a escolha de mandatários.

Para responder à pergunta de pesquisa, este trabalho irá se dedicar, em seus dois primeiros capítulos, a verificar o que torna o fenômeno da instabilidade um fator constante na América Latina. No primeiro capítulo, se buscará responder às seguintes questões: como a instabilidade presidencial tem se manifestado nos países da América Latina, no pós-redemocratização? A literatura sobre o tema é capaz de identificar os casos abusivos de destituição presidencial? Ela é capaz de identificar quando os mecanismos de destituição presidencial são usados para dar aparência de legalidade a um golpe? Como a literatura contemporânea tem interpretado esses casos de destituição presidencial ocorridos após a consolidação do regime democrático na maioria dos países da região? Para responder a essas questões, a primeira seção da tese se debruçará sobre as explicações da literatura institucionalista para a permanência da instabilidade na região.

Em seu segundo momento, a tese se dedicará a identificar quais são os fatores não institucionais que tornam o fenômeno da instabilidade uma constante na política latino-americana. Para isso, tratará de responder às seguintes questões: como a estrutura social dos países latino-americanos impactaram o sistema político da região? Quais consequências o fenômeno da dependência apresenta para o Estado e para o sistema político dos países da América Latina? A seção irá identificar as características da ordem social formada a partir do capitalismo dependente e as consequências delas para o fenômeno jurídico e para o Estado existente nos países da periferia do capitalismo. Com esse percurso, será possível verificar o que faz a instabilidade política ser um fenômeno recorrente na América Latina.

No terceiro capítulo, o trabalho verificará quais são os limites institucionais do mecanismo do *impeachment* para, assim, responder se o uso dessa ferramenta como um meio de sucessão presidencial é compatível com a sua natureza jurídica. Para isso, serão identificados quais são as regras existentes para essa ferramenta e quais são os limites jurisprudenciais criados para ele, tendo especial atenção nas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre esse mecanismo.

Finalmente, o último capítulo será dedicado a analisar o caso de estudo buscando chaves interpretativas que permitam identificar o uso abusivo e golpista dos mecanismos de destituição presidencial cuja legalidade esteja restrita à aparência. Nesse capítulo, por meio de um mapeamento de processo dos eventos políticos que resultaram na queda presidencial, será possível identificar se houve uma alteração da agenda de governo com a sucessão presidencial produzida pelo *impeachment* de 2016 tendo especial atenção às possíveis mudanças na estratégia de desenvolvimento. Para isso, será necessário caracterizar quais eram os elementos fundamentais da estratégia de desenvolvimento adotada por Dilma Rousseff, para,

posteriormente, verificar se eles foram modificados. Essa etapa da investigação poderá dar indícios se, no caso estudado, o *impeachment* foi utilizado como um instrumento de veto a uma agenda política eleita pela soberania popular. Ainda por meio de um mapeamento de processo, auxiliado por notícias do período e por documentos do julgamento da ex-presidenta, também será objeto desse capítulo a verificação dos fatores institucionais da destituição de Dilma Rousseff. Para isso, o trabalho realizará uma análise de conteúdo dos relatórios e decisões elaborados pelas casas do Congresso Nacional que participam da decisão sobre o *impeachment* e da peça de acusação. Com esse material, será possível identificar se as razões do *impeachment* da Presidenta foram adequadas aos limites existentes para o instituto. Além disso, a tese ainda se debruçará sobre papel desempenhado pelos atores do Sistema de Justiça e do Tribunal de Contas da União (TCU) no desfecho da referida crise presidencial, por meio de uma análise de conteúdo sobre as decisões que influenciaram no desfecho dessa destituição presidencial, tais como o parecer do TCU sobre as contas do governo referentes ao exercício de 2014 e a auditoria promovida por esse órgão sobre os atrasos nos repasses da União aos bancos públicos ocorridos em 2014.

Como reconhece Pérez-Liñan (2007), a frequência extraordinária de destituições presidenciais na América Latina torna a região um laboratório para identificar os padrões presentes nas crises cujo desfecho sejam a queda de presidentes. A persistência desse tipo de instabilidade, contudo, traz consigo um risco para a ordem institucional latino-americana, visto que a possibilidade de os mecanismos constitucionais para remoção de presidentes estarem sendo usados sem o adequado enquadramento institucional pode causar danos à legitimidade do instituto do *impeachment* e da democracia propriamente dita. Desse modo, em que pese ser um dado verdadeiro de que o regime democrático se tornou estável na região, apesar da instabilidade de governos, é possível que o uso pouco criterioso dessas ferramentas contribua para colocar em risco a consolidação da democracia na América Latina. Esse uso abusivo – cuja funcionalidade é equivalente à de um golpe de Estado –, portanto, pode contribuir para que a estabilidade do regime democrático que vivemos hoje na região se transforme em mais um mero espasmo democrático.

Não é suficiente para garantir a higidez do procedimento de destituição presidencial nem muito menos sua legitimidade a utilização de um mecanismo previsto na Constituição. A noção de constitucionalismo abusivo, trazida por David Landau (2013), assegura que isso é insuficiente ao revelar que os ataques à democracia se alteraram de tal modo que as ferramentas constitucionais passaram a ser usadas, de forma velada, como instrumentos de subjugação do regime democrático.

Em que pese não ser uma novidade na história das constituições o uso da legalidade para objetivos autoritários (BARROS, 2004; LANDAU, 2013; PEREIRA, 2010), o constitucionalismo abusivo descreve um fenômeno por meio do qual o uso autoritário das ferramentas constitucionais não cria um regime abertamente autocrático, mas sim um de característica híbrida (LANDAU, 2013). Isso dificulta tanto a sua identificação como a criação de mecanismos capazes de proteger a democracia desse ataque com natureza furtiva. Dessa forma, os mecanismos clássicos de proteção da democracia constitucional – como as cláusulas democráticas, presentes nos tratados internacionais; a noção de democracia militante; e as vedações às alterações no texto da constituição – não são capazes de dar resposta a esse tipo de ameaça ao regime democrático uma vez que foram forjados para identificar e reagir a ações cujo caráter antidemocrático é expreso (LANDAU, 2013).

O constitucionalismo abusivo é produto de um contexto no qual existe uma reduzida tolerância a regimes abertamente autoritários, o que tornou obsoletas as estratégias clássicas de golpes. Em um cenário como esse, as aspirações autocráticas precisaram forjar mecanismos de legalidade fluída capaz de tornar no máximo duvidoso o caráter democrático do regime criado por eles (LANDAU, 2013). Por isso, se tornou instrumental a utilização de dispositivos constitucionais para subjugar a democracia, afinal, com essa estratégia, é possível escamotear as intenções antidemocráticas. Uma realidade como essa impõe como agenda de pesquisa a todos os pesquisadores e pesquisadoras do Direito Constitucional essa nova modalidade de ameaça à democracia constitucional.

Esse uso contraditório do constitucionalismo para destruir as bases da democracia tem como principal meio as alterações na Constituição (LANDAU, 2013), mas não é restrito a elas. É comum que o constitucionalismo abusivo seja usado para subjugar a oposição, o que depõe para a possibilidade de uma ferramenta que pode significar um veto a uma agenda política de determinado grupo, como o *impeachment*, ser uma forma de materialização desse fenômeno. Por isso, é fundamental que seja investigado o uso abusivo e equivalente às vias clássicas de golpe de Estado das ferramentas constitucionais de destituição presidencial e seus efeitos para ordem constitucional do país que a enfrenta.

2 A AMÉRICA LATINA NA ERA DOS IMPEACHMENTS: DA CELEBRAÇÃO DA PARLAMENTARIZAÇÃO AOS RISCOS DO USO ABUSIVO

O tema da instabilidade política é recorrente em diversos estudos sobre a América Latina, em distintas vertentes teóricas. Dessa forma, a literatura sobre a política e sobre a arquitetura institucional latino-americanas, tanto aquela anterior à onda democratizante que tomou a região (FERNANDES, 1973, 2008; FOSSUM, 1967; JAGUARIBE, 1969; MARINI, 2014a) quanto aquela produzida a partir da década de 1990 (HOCHSTETLER, 2007; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KATZ, 2016; LINZ, 1990; MARSTEINTREDET, 2013; MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; SAAD FILHO; MORAIS, 2018; SOUZA, A. L. C. F., 2016; VALENZUELA, 2004), demonstra, em menor ou maior grau, uma preocupação com a instabilidade política nessa região. A persistência do tema como um problema de pesquisa é um elemento indiciário de que a consolidação de regimes democráticos nos países latino-americanos não fez desaparecer esse fenômeno.

Se reduzirmos a instabilidade política a apenas uma de suas facetas, a instabilidade presidencial, e buscarmos dados empíricos sobre o cumprimento dos mandatos presidenciais a partir de 1990, facilmente perceberemos que mandatos presidenciais interrompidos prematuramente não são algo excepcional nessa região. André Souza (2016) indica que, entre os anos de 1990 e 2012, dos 32 casos de crises presidenciais identificados pelo pesquisador, 13 resultaram na deposição do chefe do governo. A maior parte deles, contudo, em torno de 57,5%, não resultou na estabilização como desfecho da efervescência política gerada por essas crises. O conceito operativo de crise presidencial aqui descrito é o mesmo desenvolvido por Pérez-Liñan (2007), e usado por Souza (2016), que consiste em eventos de crise institucional entre os Poderes, que se manifesta na tentativa de deposição do Executivo pelo Legislativo, no intento de fechamento do Parlamento, ou quando há o apoio de um dos Poderes a movimentações políticas pela deposição de outro.

Nesse sentido, desde o último ano investigado pelo autor (SOUZA, A. L. C. F. De, 2016), 2012, até o ano do principal caso que será investigado neste trabalho, 2016, é possível, ainda, acrescentar outras três crises presidenciais, são as ocorridas: na Venezuela (2015), na Guatemala (2015) e no Brasil (2016), dentre as quais duas delas resultaram na interrupção do mandato do chefe do Executivo – Brasil e Guatemala. Da mesma forma, outros eventos críticos também ocorreram após 2016, como evidencia o caso da queda de Evo Morales, em 2019, na Bolívia, e o de Martín Vizcarra, em 2020, no Peru.

Um número expressivo dessas destituições presidenciais se deu com o acionamento de algum procedimento por meio do qual o Parlamento participa da decisão sobre a permanência

do chefe do Executivo, seja dando a palavra final, seja autorizando uma investigação judicial. Entre 1990 e 2004, ocorreram quatro casos em que um procedimento desse tipo foi determinante para ou destituir o presidente ou levá-lo à renúncia (PÉREZ-LIÑÁN, 2004).

Após 2004, podemos, ainda, incluir o caso do Paraguai, ocorrido em 2012; o da Bolívia, em 2005; o da Guatemala, em 2015 (SOUZA, A. L. C. F., 2016); e o do Brasil, em 2016. Por sua vez, poucas foram as interrupções de mandatos presidenciais que se deram por meio de alguma movimentação parecida com um golpe militar clássico, como os que ocorreram em Honduras, em 2009 (FARR, 2010), e na Bolívia, em 2019, quando houve uma movimentação de militares para retirada dos chefes de governo da presidência (WOLFF, 2020). Esse dado indica que, em que pese esses eventos demonstrarem a permanência de um mesmo fenômeno, a instabilidade presidencial, está se desenvolvendo um novo padrão no presidencialismo latino-americano no pós-redemocratização. E é como esse padrão é encarado pela literatura contemporânea que será estudado neste capítulo.

A persistência da instabilidade presidencial na América Latina, um dos epifenômenos da instabilidade política, mesmo em um período de consolidação do regime democrático entre os países da região, transforma-se em um dos grandes dramas geopolíticos do nosso tempo. Nesse sentido, compete ao constitucionalismo identificar quais são os principais problemas enfrentados pela realidade regional e quais são as possíveis soluções para essas dificuldades. Desse modo, partindo dessa noção de constitucionalismo como responsável por identificar os grandes problemas do tempo, ou seja, os maiores dramas de uma época, é imprescindível perquirir as razões da persistência desse fenômeno e como ele se manifesta nas realidades nacionais da América Latina.

Assim sendo, o objetivo deste capítulo é responder as seguintes perguntas: como a instabilidade presidencial tem se manifestado nos países da América Latina, no pós-redemocratização? A literatura sobre o tema é capaz de identificar os casos abusivos de destituição presidencial? Ela é capaz de identificar quando os mecanismos de destituição presidencial são usados para dar aparência de legalidade a um golpe? Como a literatura contemporânea tem interpretado esses casos de destituição presidencial ocorridos após a consolidação do regime democrático na maioria dos países da região?

A busca pelas respostas a essas perguntas auxiliará a identificar, no caso estudado por esta tese, quais pontos ainda não foram suficientemente solucionados sobre o novo padrão de instabilidade presidencial na região. Assim, será possível verificar se as chaves teóricas trazidas pela literatura sobre o tema, predominantemente institucionalista, são suficientes para avaliar

as consequências da persistência da instabilidade presidencial e do uso da destituição presidencial.

Ao longo deste capítulo, essas questões serão respondidas por meio de um levantamento dos estudos de caso acerca das quedas presidenciais na América Latina, durante as décadas de 1990 e 2000. Ao fim do capítulo, será verificado se esses estudos de caso auxiliam a identificar os usos abusivos e equivalentes às ferramentas clássicas de golpes de Estado da destituição presidencial no pós-redemocratização. Esse percurso investigativo auxiliará a distinguir as nuances do fenômeno da instabilidade presidencial em momento já distante do período de grande presença de regimes autoritários no continente e da onda de democratização que tomou conta do continente nos anos de 1980.

2.1 Presidencialismo e a escolha pela instabilidade

Uma primeira explicação para a persistência das instabilidades presidencial e política na América Latina é a associação desses fenômenos com o presidencialismo. Essa chave de interpretação parte da tese de que o parlamentarismo é mais apropriado para criar regimes estáveis e que o presidencialismo carrega consigo características que tendem a gerar instabilidade. Ela é a empregada por Juan Linz (1990) ao formular a concepção de que o presidencialismo gera perigos inerentes à sua própria prática.

Essa noção defende que um dos fatores que geram a superioridade do parlamentarismo diante do presidencialismo é que, enquanto o primeiro conta com várias ferramentas capazes de assegurar a sua flexibilidade, o último tem características que o tornam exageradamente rígido. Uma vez que o segundo não conta com a flexibilidade compatível com o funcionamento ordinário da política, uma característica que se torna ainda mais crítica em países como os da América Latina, cuja desigualdade social gera forte polarização ideológica (LINZ, 1990).

A inflexibilidade do presidencialismo é exemplificada pelo mecanismo estudado por este trabalho: a destituição de presidente durante o mandato presidencial. O presidencialismo tem como elementos basilares: a previsão de um tempo fixo para os mandatos do chefe do Executivo, a titularidade das funções de chefia do governo e de representação do Estado em um mesmo agente e a legitimidade democrática e plebiscitária do chefe do Executivo.

O primeiro desses elementos já aponta que as instituições do regime presidencialista não contam com um mecanismo ágil que permita a destituição do chefe do Executivo diante de alguma mudança na composição da política nacional (LINZ, 1990). Essa ausência tem, segundo Juan Linz (1990), duas consequências: a) por ser bastante custosa a destituição por meio de *impeachment*, é possível que um presidente cometa ilegalidades e, mesmo assim, continue no

seu cargo até o fim do mandato; b) em um momento de embate entre o Executivo e o Parlamento, o país presidencialista tende a enfrentar rupturas de regime, por não contar com uma forma facilitada de forçar o Executivo a negociar com o Legislativo. O centro do argumento é que o parlamentarismo dispõe de uma forma fácil de mudar o chefe do governo e, por isso, não cria uma crise de regime, enquanto, o presidencialismo, por não possuir essa via facilitada, tende a gerar instabilidade.

Na raiz desse argumento, consta uma questão clássica bastante presente no debate e nas pesquisas em torno do presidencialismo e do parlamentarismo: a da legitimidade popular dos mandatos do Parlamento e do Executivo. Enquanto no parlamentarismo existe a legitimidade do chefe de governo mediada pelo Parlamento, sendo esse último o único legitimado diretamente pelo voto popular, no presidencialismo, há duas autoridades legitimadas diretamente pelo sufrágio. Esse dilema tem consequências práticas: diante de um conflito entre essas duas entidades, qual deve prevalecer? Aqueles que advogam pela correlação entre presidencialismo e instabilidade entendem que o desenho institucional do presidencialismo não aponta nenhum elemento para responder a essa questão. Ao não apresentar nenhuma resposta institucional para isso, segundo o argumento de Juan Linz (1990), esse sistema de governo faz com que o uso do *impeachment* contra um chefe de governo gere forte desconfiança de seus correligionários e apoiadores, já que ele não fornece nenhum critério democrático para solucionar a desavença entre Parlamento e Executivo.

Junto à noção de que o presidencialismo carrega perigos que lhe são intrínsecos, os quais, em geral, geram instabilidade, também é apontado, como catalisador de conflito, o fato de o vencedor do pleito, em uma eleição presidencialista, levar todo o governo (LINZ, 1990). Por se guiar pelo princípio majoritário, o sistema de governo apresenta dois problemas: a) esse tipo de eleição provoca um governo com pouca representatividade, afinal não assegura a participação das minorias na formulação das políticas de governo; b) a oposição não tem nenhum incentivo a cooperar com o partido vencedor das eleições.

O mandato fixo do presidente coloca a oposição em uma situação em que ela estará fora do governo durante um tempo fixo, ou seja, interessará à oposição que o governo não consiga entregar o que prometeu, para que ela venha a ganhar o próximo pleito. Então, segundo esse argumento, a oposição, na verdade, tem incentivo para atrapalhar a execução da política de governo.

Essa situação também implica na falta de incentivo à moderação presidencial, ou seja, o caráter plebiscitário da eleição presidencial induz o chefe do governo a usar seu capital político para conter a oposição. Por sua vez, ainda como desdobramento do uso do princípio

majoritário para instalação do governo, a pouca representatividade do governo pode gerar conflito regional, uma vez que o presidente tende a ser escolhido por áreas mais urbanas de determinado país, devido a maior densidade populacional, o que pode induzir o governo a contrariar interesses de zonas rurais (LINZ, 1990).

Outro gerador de instabilidade, segundo Juan Linz (LINZ, 1990), está na necessária imposição de limites à reeleição no presidencialismo. Ela impõe, ao sistema político, os desafios de criar, com periodicidade regular, lideranças políticas capazes de chefiar o governo e de conter o capital político do presidente cujo mandato esteja no fim, o que deve ser feito para não gerar ofuscamento na legitimidade política do próximo chefe de governo. Caso o sistema político nacional seja incapaz de cumprir esses desafios, é possível que o país enfrente a situação crítica de ter uma liderança política que queira se perpetuar na presidência à revelia do limite à reeleição previsto no texto constitucional.

Essa concepção também defende que o presidencialismo tende a gerar conflito ao unir, em um mesmo cargo, o representante do Estado e o chefe de governo. Isso porque, ao ser eleito para chefe de governo, o presidente sustenta uma opção partidária e, ao mesmo tempo, ao chefiar o Estado, deveria representar toda a nação. A identidade dessas figuras, segundo essa tese, tende a fazer com que o presidente confunda todo o povo com seus eleitores e, por isso, o presidencialismo se vê destituído de um chefe de Estado como agente de moderação (LINZ, 1990).

Esse diagnóstico, de que o presidencialismo tem características que induzem ao surgimento da instabilidade, é compartilhado por Arturo Valenzuela (2004). O autor, ao mesmo tempo que reconhece uma mudança no padrão de instabilidade presidencial na América Latina, utiliza a mesma chave explicativa para o fenômeno, ao atribuir, ao sistema de governo, a fonte das interrupções dos mandatos presidenciais. A transformação reconhecida pelo autor é evidenciada pela comparação entre as formas de trocas de governo na região, em dois períodos distintos.

Entre os anos de 1930 e 1980, 37,5% dos governos da América Latina chegaram ao poder por meio de golpes militares, mas, entre os anos de 1980 e 1990, esse dado se alterou. Apenas sete das 37 mudanças de governo na região ocorreram por meio de alguma intervenção liderada por militares. Percebe-se, ainda, que, entre 1985 e 2004, apenas três casos de queda presidencial envolveram alguma ação golpista, enquanto os demais 13 casos se deram por reação à falta de solução por parte do governo a severas crises econômicas, sociais ou políticas (VALENZUELA, 2004).

Em suma, antes do ciclo de democratização da região, os militares estavam no centro do fenômeno da instabilidade, e os golpes militares integravam as táticas possíveis a serem adotadas pelos atores da política. A diminuição da ocorrência de golpes militares na região é explicada pelo autor por meio da alteração na geopolítica mundial causada pelo fim da Guerra Fria. Ela fez com que as elites nacionais da América Latina e os militares não temessem a transformação dos movimentos reformistas em experiências com inspiração soviética, o que diminuiu o espaço político para intervenções militares na região (VALENZUELA, 2004).

Porém essa transformação na dinâmica política da região, segundo Valenzuela (2004), não foi acompanhada pelo fim do fenômeno da constante queda de presidentes, porque há elementos inerentes ao presidencialismo que tendem a tornar a instabilidade uma característica dos países que o adotam como sistema de governo e a transformar crise de governo em crise de regime.

Segundo o autor, esses fatores são potencializados por duas características das crises presidenciais da região: a) os países latino-americanos convivem com profundos problemas estruturais capazes de mobilizar a sociedade civil a cobrar do Estado e, principalmente, do presidente, visto como principal responsável para tanto, ações que solucionem as iniquidades da região; b) os presidentes têm fraca capacidade de ação, apesar de ser comum contarem com muitos poderes formais, o que frustra a sociedade civil, que atribui ao presidente a tarefa de solucionar os grandes problemas da região (VALENZUELA, 2004). A fraqueza da presidência, nessa visão, é, portanto, resultado de uma dinâmica do presidencialismo: ele gera uma lógica de confrontação, porque os parlamentares tendem a não colaborar com o Executivo, para que, diante do fracasso do governo, possam assumir o governo em outra eleição (VALENZUELA, 2004).

O cerne da explicação de Valenzuela (2004) para o problema da instabilidade é o sistema de governo, por isso ele sugere como solução a adoção ou do parlamentarismo ou de um presidencialismo que incorpore algumas características típicas desse outro sistema de governo. Sem essa arquitetura institucional, o autor prognostica que os países latino-americanos continuariam reproduzindo o paradoxo da democracia da região, que reside no fato de presidentes democraticamente eleitos serem instigados a desafiar as instituições democráticas para superar as suas próprias fraquezas.

Essa concepção, além de sustentar o parlamentarismo como fornecedor de uma arquitetura institucional compatível com a democracia, por conta de sua flexibilidade, encontra no presidencialismo, simultaneamente, diversas características que seriam geradoras de instabilidade. Em suma, ao optarem pelo presidencialismo, os países latino-americanos

estariam escolhendo a permanência da instabilidade como uma característica fundamental de seus sistemas políticos.

Com os dados disponíveis até 1990, quando a região ainda iniciava a consolidação da democracia, essa era uma conclusão provável, visto que a América Latina não tinha vivido ainda a era dos *impeachments*, cujo resultado foi a demonstração de que é possível a convivência de instabilidade de governos com a estabilidade de regime. Contudo, como será visto adiante, o diagnóstico feito por Juan Linz (1990) e por Arturo Valenzuela (2004) não se manteve compatível com a experiência latino-americana da década de 1990, em que pese a instabilidade política ter continuado. Outro diagnóstico que parece não ter se confirmado, pelo menos quando se considera a realidade brasileira, é a tendência de o presidencialismo não induzir nem à negociação nem à formação de governos com representantes de diversos partidos políticos presentes no Parlamento. É o que aponta a necessidade da formulação de uma categoria como a do presidencialismo de coalizão para explicar o sistema político brasileiro erguido a partir da Constituição de 1988.

A categoria presidencialismo de coalizão foi elaborada por Sérgio Abranches (1988) para reconhecer a tendência de o chefe do Executivo ser eleito com mais votos do que o seu partido obtém na disputa legislativa, o que cria uma característica para o sistema político forjado pela Constituição de 1988: ele obrigou que os partidos eleitos para o Executivo formassem governos de coalizão para assegurar a governabilidade. Alguns cientistas políticos, como Leonardo Avritzer (2016) e Fernando Limongi (2006), encontraram nessa característica um dos elementos estabilizadores do sistema político brasileiro. Independentemente das críticas que existem sobre essa tática de estabilização, diferentemente da tendência indicada por Juan Linz (1990), a experiência institucional brasileira acabou encontrando formas de formar governos de coalizão para assegurar a governabilidade, ou seja, o sistema brasileiro produziu arranjos institucionais capazes de superar ao menos um dos supostos perigos do presidencialismo.

Essa possibilidade de as realidades nacionais conseguirem construir desenhos institucionais capazes de neutralizar esses supostos perigos do presidencialismo foi constatada por Scott Mainwaring e Matthew Shugart (1997). Os autores apontam que o parlamentarismo não é capaz de, por si só, blindar o sistema político de problemas presentes do presidencialismo, como a coexistência de duas instâncias com legitimidade popular, afinal, em países nos quais o Parlamento é composto por duas casas, é possível que o parlamentarismo enfrente crises geradas por conta dessa dualidade de legitimados. Além disso, eles indicam, ainda, que o sistema de freios e contrapesos comumente presente em países presidencialistas acaba neutralizando a tendência do presidencialismo de isolar a oposição. Experiências

parlamentaristas que contam com um sistema partidário pouco diverso e bastante disciplinado, como é o caso da Inglaterra, também não solucionam as tendências do presidencialismo criadas pela lógica eleitoral guiada pelo princípio majoritário de composição de governos. O sistema partidário inglês não induz a formação de coalizões e permite que o partido ganhador faça um uso estratégico do mecanismo de dissolução do Congresso para renovar a maioria do partido no Parlamento e, assim, perpetuá-lo no governo (MAINWARING; SHUGART, 1997).

Ademais, outros dados empíricos parecem contradizer a tese de superioridade do parlamentarismo para assegurar estabilidade de regime. A experiência da Hungria após 2010 (LANDAU, 2013) parece, ao menos, desmentir a tese de que as válvulas de segurança do parlamentarismo são capazes de afugentar o espectro da ruptura com o regime democrático. Esse argumento é reforçado com a conclusão de Taeko Hiroi e Sawa Omori (2009) de que, em países que já passaram por rupturas democráticas, o parlamentarismo não parece criar barreira excepcional contra caminhos que violem a ordem constitucional. Ao contrário, nesses países, a tendência a ocorrer rupturas é potencializada, porque os agentes políticos encontram dificuldades em diferenciar crises de governo e de regime e, com isso, as ferramentas fora da ordem constitucional se apresentam como caminho viável para solucionar problemas de governo.

Um dos pressupostos para a defesa de Juan Linz (1990) de que o presidencialismo é um dos principais fatores explicativos da instabilidade de regime é a constatação por parte do autor de que, entre as democracias mais longevas, o sistema presidencialista é uma exceção. Porém esse cenário fático, apesar de verdadeiro, desconsidera que o presidencialismo é mais comumente adotado em países da África e da América Latina, regiões que contam com maiores e mais profundos obstáculos para a consolidação da democracia do que a adoção de determinado sistema de governo (MAINWARING; SHUGART, 1997).

Perceba, com todo esse espectro de teorias, que há uma evidente deficiência na correlação de causa e efeito entre a adoção de determinado sistema de governo e a ocorrência do fenômeno de instabilidade política, especialmente quando se considera que o parlamentarismo tem sido escolhido em regiões com fatores não institucionais mais favoráveis à manutenção da democracia, como a maioria de países europeus (MAINWARING; SHUGART, 1997), ou seja, do centro do capitalismo global, a impossibilidade de realizar esse tipo de correlação se torna ainda mais evidente.

O surgimento do parlamentarismo está bastante associado às disputas pelo controle do poder político em países monarquistas (BERCOVICI, 2013). A saída institucional do

parlamentarismo foi uma solução para que os setores representados no Parlamento tomassem as rédeas do poder político e impusessem limites ao representante das monarquias nacionais.

Isso explica por que esse sistema de governo é predominante na Europa. O arranjo institucional do parlamentarismo se tornou possível nesses países quando houve a ascensão de uma classe social contestadora da ordem vigente, cujo resultado foi a concentração do poder político nas mãos de uma aristocracia. A contestação feita por essa classe social só foi possível após o desenvolvimento das forças produtivas, a ponto de se permitir a superação do modo de produção feudal (POULANTZAS, 2019). Sendo assim, é bem provável que a longevidade do regime democrático nesses países esteja mais relacionada ao grau de desenvolvimento do capitalismo nacional do que com a adoção de determinado sistema de governo.

Essa probabilidade é reforçada quando levamos em consideração que, entre os países presidencialistas, constam os Estados com maior Produto Interno Bruto (PIB) que enfrentam menor número de queda presidencial e, até mesmo, de tentativas de impedimento presidencial, conforme estudos de Kathryn Hochstetler e Margaret Edwards (2009). Por isso, é possível afirmar que a predominância do parlamentarismo entre os países de democracias mais duradouras é mais um acidente da história do que um indicativo de que esse sistema de governo seja uma condição institucional necessária ou indutora da estabilidade da democracia.

Na verdade, o que parece indicar essas incongruências presentes na tese dos perigos inerentes do presidencialismo é que o fator institucional, apesar de importar para o fenômeno político, parece ser insuficiente para explicar as instabilidades de regime e política. Contudo a recepção do diagnóstico de Linz (1990) e de Valenzuela (2004) explica o entusiasmo com o qual foi interpretada a era dos *impeachments* por trabalhos acadêmicos, como veremos a seguir.

2.2 Destituição presidencial e parlamentarização

O padrão iniciado pela década de 1990 de instabilidade presidencial na América Latina se contrapõe ao prognóstico de que os perigos inerentes ao presidencialismo tendem a fazer com que as quedas de governos levem a situações de ruptura democrática. A hipótese de que o presidencialismo carrega consigo motores de instabilidade, especialmente por conta de sua falta de flexibilidade para adequar o governo às transformações cotidianas das conjunturas políticas, torna a produção acadêmica menos preocupada com o fenômeno das quedas presidenciais por meio de procedimentos como o *impeachment*, quando, ao menos em uma visão menos detalhada, há a permanência do regime democrático.

Em que pese tenha havido uma grande produção acadêmica para investigar as razões de tantas quedas presidenciais na região latino-americana (HINOJOSA; PÉREZ-LIÑÁN, 2006;

HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2000; PÉREZ-LIÑÁN, 2007; VALENZUELA, 2004), é um diagnóstico comum a essas pesquisas que os eventos ocorridos a partir da década de 1990 não causaram qualquer risco à saúde do regime democrático.

Mesmo diante do dado trazido por Kathryn Hochstetler e Margaret Edwards (2009) de que, quando comparados com outros países presidencialistas, o presidencialismo latino-americano apresenta maior taxa de interrupção de mandatos presidenciais, as avaliações constantes nessa literatura sobre o novo padrão de queda presidencial costumam ser bastante positivas. É verdade que interrupções de mandatos presidenciais não se apresentam como um fenômeno tipicamente latino-americano, porém as altas taxas de efetivas quedas presidenciais e de tentativas de impedimento de presidentes indicam que esse fenômeno apresenta uma anomalia na região (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; PÉREZ-LIÑÁN, 2007; SOUZA, A. L. C. F., 2016). Este tópico é dedicado a identificar como a instabilidade presidencial na América Latina é percebida pela literatura e que chaves explicativas costumam ser empregadas para entendê-la.

Em um estudo comparado entre as presidências interrompidas dos anos de 1978 a 2005, Kathryn Hochstetler e Margaret Edwards (2009) identificaram uma alta taxa de interrupção presidencial na América do Sul, o que levou as autoras a concluir que, ao menos nessa região, o presidencialismo tem se mostrando menos rígido quanto ao cumprimento do tempo do mandato. Elas verificaram, ainda, que, no período estudado, os eventos de quedas presidenciais se tornaram mais frequentes entre os anos de 2000 e 2005. Nesse estudo, a discrepância entre a América do Sul e os demais países presidencialistas é grande: enquanto o índice global de tentativas de interrupção de presidências é de 3%, nessa região é de 25% (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009).

Ao tentar identificar padrões na instabilidade presidencial da América do Sul, Kathryn Hochstetler (2006) constatou que, entre os casos ocorridos no período de 1978 a 2003, apesar de atores não civis terem tentado destituir presidentes, nenhuma dessas empreitadas tiveram êxito. Apenas as tentativas de interrupção de mandatos presidenciais oriundas de movimentações de civis conseguiram efetivamente fazê-lo. Esse dado é relevante porque é recorrente em outros estudos comparativos (PÉREZ-LIÑÁN, 2007; VALENZUELA, 2004), como será visto mais adiante, sendo determinante para que a literatura enxergue esse fenômeno como uma evolução institucional.

A participação da sociedade civil nas quedas presidenciais também é outro dado que costuma ser, além de ressaltado, percebido como uma evolução institucional. No estudo

comparado entre os países da América do Sul, realizado por Kathryn Hochstetler (2006), os presidentes que foram efetivamente derrubados no período analisado enfrentaram a oposição mobilizada em manifestações massivas nas ruas, ou seja, elites políticas presentes no Parlamento só conseguiram derrubar presidentes quando promoveram uma espécie de coalizão com movimentos de rua, tendo fracassado todas as tentativas que tiveram apenas iniciativa no Legislativo. A recorrente presença de atos de rua associada aos episódios de quedas presidenciais é interpretada como um dado revelador de que a sociedade civil se tornou um poder moderador no presidencialismo da América do Sul (HOCHSTETLER, 2006).

Nos casos estudados por Hochstetler (2006), a instabilidade presidencial foi particularmente perigosa para presidentes da região que adotaram uma agenda política de realização de reformas neoliberais. Dos 31 presidentes que, segundo a autora, vincularam-se a essa agenda, 14 enfrentaram alguma contestação em seu mandato e oito deles efetivamente foram retirados da presidência. O padrão identificado por ela de fatores que motivaram as quedas presidenciais ou as tentativas de deposição foram: a) a inconformidade com a agenda econômica adotada pelo governo ou com os resultados dela; b) as acusações de corrupção, quando envolviam elementos que relacionavam o próprio presidente a grandes escândalos; c) o conflito entre Poderes, especialmente quando o presidente não conseguia formar uma maioria no Parlamento. No que se refere aos elementos causais de crises presidenciais, “os presidentes contestados compartilham um conjunto de fatores de risco probabilísticos: políticas neoliberais, implicação pessoal em escândalos e posição minoritária no Congresso [...]” (HOCHSTETLER, 2006, p. 413).

Diante desses dados, segundo Kathryn Hochstetler (2006), o fenômeno da instabilidade presidencial é uma adaptação institucional. Ainda que não reconheça expressamente, essa avaliação parte do mesmo diagnóstico de que o presidencialismo traz riscos intrínsecos e que, na verdade, o presidencialismo sul-americano encontrou formas de adaptar suas instituições à flexibilidade da política, criando uma espécie de híbrido entre o presidencialismo e o parlamentarismo. Por isso, a autora sustenta que “[...] as altas taxas dessa ‘nova instabilidade’ podem na verdade indicar novas capacidades de resolução de problemas [...]” (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009, p. 52).

Desse modo, a instabilidade presidencial está sendo encarada como uma adaptação institucional para a falta de flexibilidade inerente ao presidencialismo. Essa leitura sobre a forma de deposição dos presidentes na América Latina indica a formação de novas maneiras de solucionar problemas e trata a nova instabilidade presidencial não como um problema, mas como solução, pois a encara como uma espécie de evolução institucional encontrada pelo

presidencialismo latino-americano para tornar o sistema de governo mais flexível e, principalmente, para livrar a região do espectro da intervenção militar. De acordo com essa concepção, o novo padrão de instabilidade presidencial consegue superar os perigos do presidencialismo ao criar uma suavização na principal característica desse sistema de governo: o mandato fixo do chefe de governo.

Essa leitura relaciona os procedimentos de interrupção prematura de mandatos presidenciais com uma ferramenta de sucessão presidencial ordinária, e não com um mecanismo de responsabilização do chefe do Executivo, ou seja, incorpora o diagnóstico de Valenzuela (2004), que prescreve, para a América Latina, a adoção de um sistema de governo que incorpore características do parlamentarismo, para que se torne, assim, possível a consolidação da democracia na região.

Contudo, enquanto Valenzuela (2004) olha para as quedas presidenciais ocorridas após 1990 e enxerga a ocorrência de crises que colocaram em risco o regime democrático na região, Kathryn Hochstetler e Margaret Edwards (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009) veem esses mesmos casos como indício de que o presidencialismo da região conseguiu construir soluções institucionais capazes de servir de válvulas de escape para as crises geradas pelo sistema de governo predominante na região. Portanto, esse novo padrão de quedas presidenciais se refere a um processo de parlamentarização.

A tese de que as quedas presidenciais na América Latina ocorridas após os anos de 1990 representam uma espécie de evolução institucional está mais claramente evidenciada no trabalho de Leiv Marsteintredet e Einar Berntzen (2008). Os referidos pesquisadores, ao compararem os casos de remoção de presidentes ocorridos na região, trataram de tentar encontrar padrões que aproximam os casos encontrados, para, com isso, descobrir os impactos desses casos nos sistemas de governo dos países da região e nos regimes democráticos. Eles também comparam os desenhos constitucionais adotados pelos países da região para regular a sucessão presidencial e o sistema de governo.

Com base nessa comparação, Marsteintredet e Berntzen (2008) constataam que, apesar de a maioria das nações latino-americanas adotarem em seus textos constitucionais sistemas de governo presidencialistas, rígidos, com uma sucessão presidencial regulada normativamente, a prática desses países acabou criando fissuras na rigidez presidencialista. Elas serviram de soluções institucionais para momentos de crise.

A rigidez é identificada pelos autores quando os sistemas constitucionais dos países preveem “[...] um executivo e um legislativo eleitos independentemente, o tempo do mandato fixo, e a sucessão presidencial, em caso de ausência definitiva do chefe do executivo, é

normativamente orientada [...]” (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008, p. 85). Por sua vez, há flexibilidade quando o Congresso pode retirar o presidente por uma maioria absoluta ou quando algum dos poderes constituídos pode antecipar as eleições. Os países da América Latina, apesar das previsões dos textos constitucionais que prescrevem um roteiro fechado de sucessão presidencial, passaram a usar diversos mecanismos, entre eles o *impeachment*, para tornar menos drástica e mais frequente a interrupção de mandatos presidenciais, sem que fossem necessárias intervenções militares. Foram essas conformações institucionais criadas pela prática política dos países latino-americanos que permitiram que a região superasse os perigos do presidencialismo (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008).

No que se refere ao desenho constitucional, a maioria dos países latino-americanos adota presidencialismos típicos, em que o presidente não depende de qualquer composição do Parlamento para ser eleito. Quanto à continuidade dos mandatos do Parlamento e do Executivo, há alguns casos nos quais a constituição prevê a possibilidade de o Parlamento declarar, de forma mais simplificada, que o presidente abandonou o cargo ou é incapaz de governar, como é o caso do Peru e do Chile, ou, em situações excepcionais, de o presidente dissolver o Congresso, como é o caso do Peru e do Uruguai (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008).

Apesar dessas previsões nas constituições dos países da América Latina, Marsteintredet e Berntzen (2008) constataram que os casos de destituição presidencial ocorridos após o que eles chamam de terceira onda de democratização – iniciada em meados da década de 1980 – podem ser agrupados nas seguintes categorias, no que se refere aos procedimentos adotados: 1) golpe militar ou autogolpe, identificado quando há uma dissolução antidemocrática do Executivo ou do Parlamento; 2) *impeachment*, que se executa quando, por meio de uma maioria qualificada do Parlamento, com ou sem participação de decisão do Judiciário, destitui-se o presidente; 3) o *recall* popular ou a renúncia forçada, que ocorre quando manifestações populares forçam a renúncia do presidente ou a inauguração de um procedimento previsto na constituição para destituição antecipada do presidente; 4) o voto de censura ou seu equivalente funcional no sistema presidencialista, que se configura quando, por meio de uma decisão da maioria absoluta do Parlamento, o mandato do presidente é interrompido; 5) a antecipação das eleições, que pode ser vista quando quaisquer dos Poderes constituídos antecipam o calendário eleitoral. Como, nessa quadra da história, a primeira categoria foi uma exceção na região, segundo eles, em apenas três dos 20 casos identificados, os autores acabaram enxergando os episódios de quedas presidenciais como forma de adequação da prática constitucional latino-americana à necessária flexibilidade da política. Segundo os autores, as quedas dos presidentes tornam maleável o sistema de governo por atingir o cerne do sistema presidencialista: o

mandato presidencial estabelecido em um tempo fixo (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008).

Dos 20 casos de interrupção presidencial identificados por Marsteintredet e Berntzen (2008), entre os anos de 1984 e 2005, três se deram por meio antidemocráticos, três se deram por meio de *impeachment* e os outros 14 se deram por algumas das outras categorias identificadas por eles como responsáveis por afetar a natureza do presidencialismo (*recall* popular ou renúncia; voto de censura ou seu equivalente funcional; antecipação das eleições). Ao usarem como critério para manutenção do regime democrático o ator responsável pela destituição presidencial (se militar ou civil), os pesquisadores acabam concluindo que a América Latina enfrenta um período de instabilidade de governos, mas de estabilidade de regime.

O fator explicativo para essa mudança também é encontrado no fim da Guerra Fria. A nova política externa estadunidense para a América Latina forçou os atores da política nacional dos países latino-americanos a encontrarem outras formas de solução para as crises presidenciais (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008). Esses atores encontraram na parlamentarização, incorporação aos presidencialismos latino-americanos de características tipicamente parlamentaristas, como a de flexibilização das maneiras de remoção do presidente e de sucessão presidencial, a solução para as crises políticas da região.

Como se percebe, essa leitura sobre o fenômeno encara a ocorrência das quedas presidenciais não como um fator que indica instabilidade, mas, ao contrário, como garantidor da estabilidade da democracia na região. Isso porque, tendo sido incorporada, ainda que não explicitamente, a noção de que o presidencialismo é um fator desestabilizador ao não prever mecanismos flexíveis para remover governantes, ao se deparar com o fenômeno de países da América Latina interrompendo mandatos presidenciais sem que haja uma ostensiva ruptura com a democracia, não há como essa literatura reconhecer esse fenômeno como um problema. Porém esse entusiasmo parece desconsiderar que, ao mesmo tempo em que os atores políticos da região constroem alternativas aos golpes militares por meio de arranjos institucionais que permitem flexibilizar regras de sucessão, essas adaptações também podem usurpar da soberania popular as escolhas da chefia de governo e da agenda política adotada pelo Poder Executivo.

É fato que, se considerarmos o passado da região, em que predominavam intervenções militares e governos autoritários, a existência de mecanismos de trocas de governo aparentemente operados por atores civis não deixa de ser um ganho institucional. Mas é possível tratar como democrática uma sucessão presidencial apenas porque ela foi motivada por ação de civis? Apenas uma noção bastante reduzida de democracia pode permitir uma resposta positiva

a essa questão. Ainda assim, essa leitura sobre o fenômeno da instabilidade presidencial ajuda a jogar luz sobre como o predomínio e o processo de consolidação da democracia na América Latina parecem ter modificado consideravelmente o padrão de quedas de presidentes na região.

2.3 Destituição presidencial e estabilização do regime democrático

Como se vê até aqui, a atribuição ao presidencialismo de características que induzem à ruptura constitucional fez com que a prática constante da destituição presidencial e, principalmente, a forma pela qual ela passou a se realizar na América Latina, a partir de meados da década de 1990, transformassem a instabilidade presidencial de um problema a uma condição para a estabilização do regime democrático na região. Crises presidenciais costumam ocorrer quando há uma forte erosão da autoridade do presidente. O reconhecimento de que, no passado, ela era respondida por golpes mirando a destituição do presidente e a reconfiguração do sistema político, mas que, atualmente, passou a ser respondida pelo acionamento de algum procedimento de *impeachment* (PÉREZ-LIÑÁN, 2000), induz a esse novo padrão de instabilidade ser recepcionado com certo entusiasmo pela literatura competente.

Em que pese a partir de meados da década de 1980 já ser possível identificar a baixa ocorrência de soluções ostensivamente golpistas (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008), o procedimento do *impeachment* se consolidou como a principal ferramenta para o solucionamento das crises entre o Legislativo e o Executivo na América Latina a partir dos anos de 1990 (PÉREZ-LIÑÁN, 2000; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

De acordo com a tese de que o sistema de governo predominantemente adotado na região precisaria adotar características parlamentaristas, o ganho institucional desse fenômeno não está presente apenas na flexibilização dos mecanismos de sucessão presidencial e de interrupção de governos, mas também na elevação do poder do Legislativo sobre o sistema político, pois a sobrevivência do mandato presidencial passou a ser condicionada por uma decisão dessa instância institucional.

O empoderamento do Legislativo está na raiz dessa mudança do caminho para o solucionamento das crises presidenciais. Se, no passado, o Legislativo se via incapaz de interromper, sozinho, o mandato presidencial, como foi o caso da fracassada iniciativa do Legislativo para destituir Salvador Allende no Chile, a partir dos anos de 1990 o Parlamento passou a desempenhar um papel de protagonista nas respostas às crises políticas (PÉREZ-LIÑÁN, 2000). Esse empoderamento do Legislativo e a transformação do mecanismo do *impeachment* como principal veículo para interromper mandatos presidenciais estão

relacionados com transformações profundas no sistema político latino-americano, as quais foram evidenciadas por Aníbal Pérez-Liñán (2007) em sua análise comparativa sobre os casos de quedas de presidentes entre os anos de 1992 e 2004.

O mencionado pesquisador identificou, no período estudado, 11 casos de destituição presidencial nos países latino-americanos – no Brasil, em 1992; na Venezuela, em 1993; na Colômbia, em 1996; no Equador, em 1997 e 2000; no Peru, em 1999, 2000 e 2004; na Argentina, em 2001; na Guatemala, em 1993; e na Bolívia, em 2003. A minoria desses casos se deu por meio de uma renúncia forçada, sem qualquer acionamento de mecanismos de *impeachment*. Mas, até nesses casos minoritários, estão presentes os mesmos fatores causadores das crises de *impeachment*, o que revela que eles poderiam ter se desenvolvido para o mesmo desfecho se o colapso do governo não tivesse se antecipado à formalização da deposição presidencial por esse meio (PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Ao identificar os eventos que levaram à deposição dos presidentes, o autor identifica algumas condições para que os *impeachments* ocorram e que os casos de renúncia forçada se materializem: a) a exposição de escândalos envolvendo o presidente ou seus familiares; b) a incapacidade de o presidente manter o controle sobre o Congresso, esvaziando o escudo legislativo que garante a sobrevivência do mandato presidencial; c) a formação de uma coalizão de mobilizações da sociedade civil exigindo a deposição do chefe do governo (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Cada uma dessas variáveis condicionantes do desfecho da crise presidencial está diretamente relacionada às transformações do sistema político latino-americano produzidas pelo processo de democratização da região. No cerne dessa modificação da prática política da região, consta a aceitabilidade do golpe militar como uma tática dos atores da política da região.

O dado apresentado por Pérez-Liñán (2007) que indica que houve o abandono da prática de golpes militares como tática ordinária da política da região é o da variação do número de países da região que usaram esse mecanismo para instalar regimes autoritários. No final da década de 1950, houve um aumento do número de regimes democráticos, contudo o medo das elites nacionais a uma possível onda de revolução comunista, causado pelo contexto da Guerra Fria, reverteu essa tendência à adoção de regimes democráticos na região. Entre os anos de 1960 e 1970, a região passou por diversos eventos de intervenção militar sobre os governos civis. Essa tendência autoritária foi desfeita no fim dos anos de 1970, quando uma onda democratizante se espalhou pelos países da América Latina e, mesmo com esses países enfrentando crises presidenciais, a continuidade do regime democrático não foi colocada em risco.

A chave teórica empregada pelo pesquisador para entender essa mudança é o papel dos militares. A partir do que ele chama de terceira onda de democratização, os militares foram forçados a sair da política ordinária e, com isso, os políticos civis foram forçados a encontrar uma maneira alternativa de solucionar os momentos críticos (PÉREZ-LIÑÁN, 2000; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Para ele, essa retirada dos militares da política está associada ao aprendizado dos atores políticos da região, que presenciaram o caráter violento dos regimes militares do período anterior; à mudança do cenário internacional produzida com o fim da Guerra Fria; e à legitimidade que o regime democrático passou a ganhar no interior das realidades nacionais, o que resultou na delegação às instituições de novas atribuições, como a de mediar as crises políticas (PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Ao forjar um caminho institucional para depor presidentes, os atores civis da política nacional fortaleceram o Legislativo em relação ao Executivo, uma vez que a via encontrada para mediação das crises políticas foi uma ferramenta por meio da qual o Legislativo decide sobre a continuidade do mandato presidencial. Isso só foi possível porque a oposição parlamentar ao governo não permaneceu ameaçada por medidas de perseguição típicas do passado autoritário da região, ou seja, a liberdade partidária instituída com a consolidação da democracia permite, sob certas condições, que o Parlamento utilize o *impeachment* como forma de interromper mandatos presidenciais, devido à dissolução do escudo legislativo do chefe de governo.

Por seu turno, o papel desempenhado pelos escândalos nas crises presidenciais só é possível por conta do fim das medidas de controle da mídia por governos autoritários. A consolidação da democracia permitiu a emergência de novas corporações de mídia, com o fim das restrições do mercado midiático e a profissionalização do jornalismo. Associados a essas mudanças, o desenvolvimento tecnológico e a massificação do acesso à televisão fizeram com que os escândalos desempenhassem um papel fundamental nas crises presidenciais. Soma-se, ainda, o fato de que essas mudanças na estrutura de comunicação propiciaram aos agentes da política uma arma para atingir adversários, como, por exemplo, vazamentos de informações para a produção de danos à imagem dos políticos oponentes. Portanto há um incentivo institucional ao escândalo, igualmente para mandatários do Legislativo e do Executivo, que encontram nesses vazamentos uma forma de superar tradicionais modos de mobilização e comunicação política. Da mesma forma, membros de carreiras de Estado veem a investigação e a publicação de fatos causadores de escândalos como formas de serem promovidos em suas funções (PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Já as mobilizações da sociedade civil reivindicando nas ruas a destituição de um presidente formam um outro fato que está diretamente relacionado à liberdade de organização e de reunião inerentes à ordem democrática. O autor encontra na perda de apoio popular e nas mobilizações de rua as variáveis determinantes para a sobrevivência ou não dos mandatos presidenciais, uma vez que as mobilizações de rua contra o presidente estiveram presentes em todas as crises presidenciais cujo resultado foi a destituição do chefe de governo, a partir da década de 1990 (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). É comum a todos os casos comparados por Pérez-Liñan (2007) a perda de popularidade causada pela adoção de reformas neoliberais e pelo mau desempenho macroeconômico dos presidentes destituídos. Esse fator tende a gerar um ciclo vicioso na crise presidencial, estimulando a ocorrência de novos escândalos midiáticos, tanto pela disposição da mídia para divulgar informações sobre o chefe de governo quanto pelo incentivo a políticos, inclusive antigos aliados, a vazarem informações contra o presidente.

O diagnóstico de Pérez-Liñan (2007) é de que o *impeachment* se transformou não só em uma ferramenta de destituição presidencial diante do cometimento de crimes graves, mas uma medida disponível para o uso de um Legislativo que enfrente algum conflito contra o chefe do Executivo, o que, para ele, representa um ganho institucional por dois fatores: a) torna o Legislativo mais forte; b) garante que as crises presidenciais ocorram com estabilização do regime. Eles são complementares na tese defendida pelo autor: só foi possível que presidentes caíssem sem colocar em risco o regime democrático porque essas quedas presidenciais ocorreram por meio da ação do Legislativo. É visível como essa leitura sobre o fenômeno dos *impeachments* na América Latina supervaloriza o ator responsável pela destituição presidencial para definir o seu caráter democrático. Ela também ajuda a entender como a consolidação da democracia alterou o fenômeno da instabilidade presidencial, mas serve pouco para auxiliar a identificar o uso abusivo e equivalentes às vias clássicas de golpes de Estado das ferramentas constitucionais de destituição presidencial.

A possibilidade de essa prática se transformar em um desvio no processo de consolidação da democracia na América Latina já era ventilada por Pérez-Liñan (2000) ao reconhecer que, se os *impeachments* comesçassem a usar provas que não seriam aceitas em um processo judicial ou se o uso dessa ferramenta se desse de forma tão flexível que o transformasse em uma forma constitucional de golpe legislativo, ele perderia legitimidade. Também não parece ter sido bem solucionada a questão da legitimidade do governo nascido por uma destituição presidencial. O fato de protestos terem sido variáveis necessárias para ocorrerem os *impeachments* e as renúncias forçadas não impedem que o poder de decisão sobre

a agenda do governo seja retirado das mãos da soberania popular para um corpo de políticos profissionais

O entusiasmo com o qual foi recebida a redução dos perigos do presidencialismo pelos autores tratados até aqui pouco nos indica a como identificar quando ocorre o uso abusivo da destituição presidencial. Principalmente porque, em que pese ser realmente um ganho institucional ter atores civis como responsáveis pela decisão pela continuidade ou não do mandato presidencial, usar apenas o caráter civil da iniciativa como critério desconsidera a capacidade de o autoritarismo diversificar o seu vetor. Na história das democracias no Ocidente, sequer é possível atribuir aos golpes militares o título de única via de instalação de regimes autoritários. Isso porque, como evidencia Eric Hobsbawm (2017c), ao tratar sobre a derrubada dos regimes liberais no Ocidente, há exemplos de regimes de exceção que foram instalados após uma sucessão de governo regulada por ritos previstos na Constituição, como o nascido da derrubada da República de Weimer na Alemanha (LANDAU, 2013). Então, é possível que o uso abusivo do *impeachment*, na verdade, seja uma forma de as formas tradicionais de golpe de Estado, como quarteladas, sejam transmutadas em vias furtivas e de legalidade duvidosa, mas, ainda assim, golpistas.

2.4 Os riscos do uso abusivo da destituição presidencial

Na análise comparativa feita por Pérez-Liñán (2000, 2007) o abuso é uma possibilidade remota, mas, no diagnóstico feito por André Luiz Coelho Farias de Souza (2016) sobre as destituições presidenciais ocorridas ou tentadas em Honduras (2009) contra Emanuel Zelaya; no Equador (2010) contra Rafael Correa; e no Paraguai (2012) contra Fernando Lugo, o abuso é constatado. O autor sustenta que esses casos foram iniciativas que reagiram à perda de espaço da centro-direita nacional que dominava a política local antes da presidência desses mandatários (SOUZA, A. L. C. F., 2016). Um principal diferenciador entre esses casos e os estudados pelo mesmo autor em pesquisa anterior (COELHO, 2012) e por Pérez-Liñán (2000, 2007) é que os três eventos ocorreram sem que houvesse protestos de movimentos sociais exigindo a deposição dos presidentes.

Outro diferenciador importante é que, na tentativa de deposição de Rafael Correa e na destituição de Emanuel Zelaya, não foi completamente possível dizer que não houve iniciativa militar. Em que pese em nenhum dos dois casos o resultado ter sido a instalação de um governo militar, em ambos, o braço do Estado que detém o monopólio da força esteve longe de cumprir um papel de expectador. No caso de Rafael Correa, o fato que causou a tentativa de interrupção do mandato foi um motim de policiais. Por sua vez, no caso de Emanuel Zelaya, as Forças

Armadas hondurenhas cumpriram o papel de poder moderador e chegaram a deportar o presidente deposto (SOUZA, A. L. C. F., 2016).

O caso de Fernando Lugo chama atenção devido ao cerceamento do direito de defesa do presidente, provocado pela criação improvisada de um rito, chancelado pelo Judiciário, ao rejeitar a análise do pedido de revisão do procedimento contra o mandatário deposto, o que permitiu que, do início do processo de *impeachment* até o seu desfecho, passassem-se apenas 48 horas (SOUZA, A. L. C. F., 2016). As características peculiares a esses eventos levaram Souza (2016, p. 47–48) a afirmar que eles ocorreram porque “[...] as elites conservadoras da região atuaram de maneira objetiva para retirar os presidentes identificados com valores de esquerda, visando o reequilíbrio das forças políticas inscritas nas quedas dos mandatários [...]”. Em suma, os eventos foram uma reação à onda de governos com inspirações progressistas que chegaram ao poder em vários países da América Latina.

O diagnóstico de Souza (2016) sobre esses três casos revela que é possível que os mecanismos de destituição presidencial sejam usados para impor um veto a uma agenda política decidida pela soberania popular. Ainda que isso se dê por meio de mecanismos previstos na constituição, a interrupção de mandatos presidenciais pode ser uma reação oligárquica a uma decisão manifestada em eleições, o que pode representar uma usurpação de uma atribuição da soberania popular. E é nesse fato que pode ser observada a possibilidade de as ferramentas constitucionais de destituição cumprirem a função equivalente às vias clássicas de golpe de Estado quando são usadas para escamotear tentativas de promoção de uma cisão entre agenda de governo e soberania popular. Afinal, a promoção de um veto a uma agenda política por caminhos extralegais, o que inclui a utilização de ferramentas constitucionais de modo incompatível com a natureza jurídica delas, é uma forma de executar um golpe de Estado, ainda que não utilize vias ostensivamente autoritárias.

Esse risco não é diminuído ou evitado por ser utilizado um mecanismo da constituição para interromper um mandato presidencial. Afinal, a noção de constitucionalismo abusivo (LANDAU, 2013) indica que o autoritarismo contemporâneo passou a usar ferramentas do constitucionalismo para implantar uma agenda autoritária, com o objetivo de atacar as bases da ordem constitucional e, simultaneamente, evitar medidas ostensivamente antidemocráticas. Isso ocorre inclusive se estivermos diante da transformação de uma ferramenta de responsabilização de chefes de governo em um instrumento de sucessão presidencial. Também não há nenhuma garantia de que a existências de protestos populares amortecem a possibilidade de usurpação do poder de escolher a agenda do governo, uma vez que, inicialmente, mobilização de rua não é uma variável necessária para ocorrer a interrupção de mandatos presidenciais, como revelam

os casos mencionados neste tópico, e, principalmente, a substituição do momento solene das eleições pela capacidade de mobilização de protestos de ruas ou pelas sondagens de popularidade de presidentes feitos por institutos de pesquisa não parece ser um bom método para aferição da escolha da maioria do eleitorado.

2.5 Conclusão

Ao verificar como o fenômeno da instabilidade presidencial na América Latina vem sendo interpretado pela literatura especializada, é possível perceber que, em um primeiro momento, ele foi encarado como um problema inerente ao presidencialismo. Essa leitura sobre o fenômeno partiu de uma concepção de que esse sistema de governo carrega consigo fatores que são geradores de instabilidade. O principal deles é a falta de flexibilidade causada pela previsão de um mandato fixo para o chefe do governo. Segundo essa leitura, a rigidez estabelecida por essa característica basilar do presidencialismo impede que o governo possa se adaptar às vicissitudes da conjuntura. Os que partilham desse diagnóstico defendem que o parlamentarismo é um regime comparativamente mais capaz de tornar o regime democrático longo.

No entanto, foram apresentadas pesquisas empíricas que demonstram que nem mesmo o parlamentarismo, por si só, é capaz de blindar o regime democrático de instabilidade, e que, da mesma forma, o presidencialismo não está fadado a viver crises que colocam em risco a continuidade democrática, o que reforça a insuficiência de uma leitura institucionalista para entender esse problema de modo empírico e sistemático. Além disso, a tese de que o parlamentarismo consegue estabilizar de forma mais exitosa o Estado parte de um pressuposto que contém uma distorção de causalidade: entre as democracias mais longevas, o parlamentarismo é o sistema de governo da maioria dessas nações. O presidencialismo é mais comum em regiões que enfrentam problemas que dificultam a consolidação da democracia. Dessa forma, é provável que existam fatores alheios às instituições que sejam mais determinantes para a instabilidade política e presidencial na América Latina do que simplesmente seu sistema de governo predominante. Esses fatores merecem ser identificados, o que será feito no próximo capítulo.

Outra leitura sobre o fenômeno da instabilidade presidencial, feita a partir de estudos de caso das quedas presidenciais ocorridas entre meados de 1980 e início dos anos 2000, acabou enxergando esses fatos com certo entusiasmo. Isso porque, nesse período, mesmo tendo se mantido o padrão de altas taxas de presidências interrompidas, o regime democrático se manteve estável na maior parte dos países da região.

Apesar de ser um efetivo ganho institucional a redução do número de intervenções militares, a supervalorização do critério da iniciativa civil para caracterizar uma destituição como democrática desconsidera a possibilidade de o autoritarismo ser implantado por variadas formas, incluindo-se, nesses casos, o uso abusivo de medidas constitucionais. Também está presente nessa tese a avaliação positiva do fenômeno, porque os presidentes passaram a ser retirados de seus cargos por iniciativa de atores civis. Essa leitura auxilia a entender as mudanças dos mecanismos de interrupção de mandatos presidenciais, mas ajuda pouco a identificar o uso abusivo e equivalente às vias clássicas de golpe de Estado das ferramentas constitucionais de destituição presidencial, porque desconsidera a possibilidade de o mecanismo ser usado por uma oligarquia como veto à decisão tomada pela soberania popular, por levar em conta os riscos de transformar um mecanismo de responsabilização de presidentes em meros instrumentos de sucessão presidencial.

3 DEPENDÊNCIA E INSTABILIDADE POLÍTICA: UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE OS FATORES NÃO INSTITUCIONAIS CAUSADORES DA INSTABILIDADE POLÍTICA

A instabilidade política é especialmente presente nos países da América Latina, do que resulta uma vasta literatura sobre quedas presidenciais e golpes nessa região. Especialmente a partir de meados da década de 1990, após ter se consolidado em 1980 a excepcionalidade dos golpes militares na região, a América Latina se tornou um verdadeiro laboratório para estudos sobre quedas de presidentes por ritos previstos nas constituições nacionais. Para a literatura institucionalista, a persistência da instabilidade política é explicada por fatores institucionais, como a hegemonia do presidencialismo como sistema de governo entre as nações da região (LINZ, 1990; VALENZUELA, 2004) e as configurações peculiares do sistema partidário presente nesses países (MAINWARING; SHUGART, 1997).

A explicação institucionalista ajuda a entender os caminhos institucionais que manifestam a instabilidade política e, igualmente, pode auxiliar a identificar a tendência de ocorrer uma destituição presidencial em determinado país. De acordo com Aníbal Pérez-Liñán (2007), isso pode ocorrer, especialmente, se estiverem presentes três fatores identificados por ele como recorrentes nas quedas presidenciais manifestadas na América Latina a partir de meados da década de 1990: 1) a divulgação de escândalos envolvendo o presidente, seus familiares ou seu círculo próximo; 2) a incapacidade de o presidente manter o controle sobre o Congresso; 3) a formação de uma coalizão de mobilizações da sociedade civil exigindo a deposição do chefe do governo. No entanto, essa literatura não ampara a identificação do uso abusivo e equivalente às ferramentas clássicas de golpe de Estado dos mecanismos de destituição presidencial nem o que torna a instabilidade política um fenômeno particularmente recorrente na região latino-americana.

A explicação que atribui essa ocorrência ao sistema de governo adotado predominantemente na região desconsidera que o presidencialismo é mais presente entre países da periferia global e que o parlamentarismo é mais adotado nos países centrais (MAINWARING; SHUGART, 1997), o que indica que o sistema de governo não é o fator determinante para a estabilidade. Sobre essa perspectiva também recai uma distorção teórica, que consiste na adoção da arquitetura institucional do centro como modelo ideal a ser exportado para as periferias. É exatamente esse desvio teórico que justifica o entusiasmo com o qual foi recebido, por essa literatura institucionalista, o padrão de destituição presidencial formado a partir de meados da década de 1990, por considerar benéfico para a democracia da região a

flexibilização das bases do presidencialismo (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Ao fazer isso, essa literatura menospreza as particularidades da formação social da região e assume a falácia de que determinado arranjo institucional cumprirá os mesmos resultados em diferentes formações sociais. Isso em muito se relaciona com o fenômeno de desqualificação das experiências da periferia do mundo, conforme provocado pela forma de institucionalização das Ciências Sociais, que reproduziu as relações de poder entre o centro e a periferia e marginalizou os fenômenos e as teorias desta em relação àquele (PINTO, 2020).

Desse modo, para que sejam aprofundadas as descobertas da literatura institucionalista sobre o fenômeno da instabilidade política na América Latina, é preciso que o entendimento desse fenômeno se conjugue com os aspectos não institucionais que o tornam um problema recorrente na realidade regional. Nesse diapasão, o presente capítulo será dedicado a responder às seguintes perguntas: como a estrutura social dos países latino-americanos impactaram o sistema político da região? Quais consequências o fenômeno da dependência apresenta para o Estado e para o sistema político dos países da América Latina?

A própria literatura institucionalista já é capaz de indicar que essas questões precisam ser respondidas para que o fenômeno da instabilidade política seja efetivamente compreendido. Afinal, segundo ela, países com maiores PIB costumam ter melhor performance quanto à estabilidade política (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009). Esse dado em si não demonstra nenhuma relação de causalidade entre o desempenho econômico dos países e o fenômeno da instabilidade política, mas pode ser um indício de que determinados fatores que os fazem ter bom desempenho econômico também devem contribuir para a estabilidade política. Essa informação também pode significar que o mau desempenho do presidencialismo quanto a assegurar a estabilidade política pode estar relacionado ao fato de esse ser o sistema de governo predominante nos países da periferia do capitalismo (MAINWARING; SHUGART, 1997), ou seja, a lógica de causalidade deveria ser invertida.

Para responder às questões que nortearão o capítulo, é preciso entender quais as características da ordem social formada a partir do capitalismo dependente, porque este trabalho parte da noção, presente em estudos de Nicos Poulantzas (2019), de que um modo de produção é formado por uma combinação específica de estruturas e práticas de diferentes campos, como economia, política e ideologia. Desse modo, a prática e as estruturas que podem ser identificadas nos vários campos conformam determinado modo de produção. Essa combinação de campos forma, portanto, uma unidade complexa, na qual o campo econômico desempenha a função de vincar e distribuir os papéis dos demais campos. Isso significa que a estrutura

jurídica formada em determinada realidade nacional, em combinação com os demais campos, constitui e conforma determinado modo de produção, imprimindo-lhe características fundamentais.

Ademais, também depõe para a necessidade de se adotar esse roteiro investigativo a concepção, presente nesta tese, de que é a dialética social do direito que explica o fenômeno jurídico (LEONEL JÚNIOR; BRANDÃO; MARQUES, 2021; LYRA FILHO, 1995). Essa noção sustenta que há uma relação dialética entre diversos elementos presentes no processo histórico capazes de condicionar e constituir o fenômeno jurídico. No modelo proposto por Roberto Lyra Filho (1995), a posição periférica ocupada pelos países da América Latina na geopolítica e na produção global influencia como o fenômeno jurídico é manifestado na região, porque a sociedade nacional inserida no sistema mundo (portanto, a infraestrutura socioeconômica internacional) é um dos momentos relevantes para a conformação do fenômeno jurídico. Desse modo, é de uma relação dialética entre a infraestrutura internacional e nacional que, segundo a dialética social do direito, emergem ramos centrífugos, de manutenção da ordem, e centrípetos, de contestação da ordem, os quais, em uma relação de mútuo condicionamento, sintetizam o fenômeno jurídico.

Esses pressupostos teóricos exigem, portanto, que seja investigada a interação entre os campos que compõem e constituem o modo de produção específico da América Latina. É a partir dessas concepções que se pode entender o que faz a instabilidade política ser um fenômeno recorrente na região. Por essa razão, o itinerário de pesquisa adotado neste capítulo tratará, em um primeiro momento, de entender como se forma o capitalismo dependente e quais são as suas características e, posteriormente, tratará de identificar as características projetadas para o fenômeno jurídico e para o Estado pela dependência.

A existência da instabilidade política pode ser explicada como algo inerente ao modo de produção capitalista, conforme dito por Alysson Mascaro (2018) ao sustentar que faz parte da sociabilidade capitalista a prática da exceção violadora da legalidade e que a prática de golpe de Estado integra o cálculo de reprodução do capital, ou seja, quando é útil aos vínculos de exploração e acumulação inerentes ao capital, a legalidade é facilmente descartada. Explicação semelhante está presente em trabalho de Florestan Fernandes (1979) sobre o autoritarismo. Nele é descrito que o capitalismo carrega consigo a potencialidade do autoritarismo, que é demonstrado, sobretudo, quando as classes sociais dominantes precisam construir mecanismos de autodefesa e de proteção da ordem vigente diante de reivindicações de classes populares. Fernandes (1979) sustenta que, quando existe um conflito entre a acumulação capitalista e a legitimação do exercício do poder, há uma tendência a se ignorar a última.

Essa formulação ajuda a entender que o autoritarismo, a violação da legalidade e a instabilidade política não são monopolizados pela região latino-americana, contudo ela não auxilia a descobrir os motivos em torno da frequência desses tipos de eventos nessa região nem a razão de a estabilidade política e a permanência de regime democráticos serem especialmente presentes em países do centro do capitalismo. Mas, como Fernandes (1979) reconhece, há particularidades na periferia que tornam o autoritarismo um problema notadamente frequente nessa região.

Afinal, se se considerar a história em longo prazo da região, períodos que podem ser considerados como de predominância de estabilidade e de democracia não são a regra. Entre os anos de 1930 e meados de 1940, houve uma onda de democratização na região que foi prontamente encerrada entre o final da década de 1940 e o início dos anos de 1950 (HASRTLYN; VALENZUELA, 2015). Outra onda de democratização se instalou a partir de meados de 1980 e tornou uma exceção a presença de regimes caracterizados como autoritários (PÉREZ-LIÑÁN, 2007; SOUZA, A. L. C. F., 2016), porém ela não teve como resultado a estabilidade política, como pode ser verificado com a persistência do fenômeno de quedas presidenciais na região.

Uma saída comum para explicar tanto a instabilidade política como a forma pela qual ela se manifesta é o de atribuir como papel determinante a conjuntura internacional. É bastante recorrente na literatura a atribuição da diminuição significativa da ocorrência de golpes militares na América Latina a partir de meados de 1980 ao fim da Guerra Fria e à mudança da política externa estadunidense para a região (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2007; VALENZUELA, 2004). É também o que faz Alysson Mascaro (2018) ao sustentar que, com a passagem para o século XXI, o modo de produção capitalista mudou a sua forma de resolução de conflitos em torno da estratégia de acumulação. O autor sustenta que, no passado, a presença de Estados com administrações alternativas ao capitalismo pressionou as burguesias a adotarem a força para mediar esses conflitos, mas, com o fim da ameaça socialista, o direito passou a mediá-los.

Essa chave explicativa joga luzes apenas sobre parte da questão. É fato que a infraestrutura internacional na qual está inserida qualquer realidade nacional interfere no fenômeno jurídico e na política local, como é reconhecido pela noção da dialética social do direito (LEONEL JÚNIOR; BRANDÃO; MARQUES, 2021; LYRA FILHO, 1995). Porém, há o indicativo de que é a formação político-social nacional que torna possível tanto os golpes das décadas de 1960 como os casos de quedas presidenciais ocorridos no final do século XX e no início do XXI. Afinal, não foram intervenções diretas de potências estrangeiras que levaram a

quedas de presidentes a partir de 1990, tampouco, para a ocorrência dos golpes frequentes, especialmente, na década de 1960, foram necessários confrontos de grupos nacionais contra forças estrangeiras (MARINI, 2014a). Em suma, há fatores internos às realidades nacionais, que serão investigados neste capítulo, que determinam a persistência da instabilidade como fenômeno da política latino-americana.

3.1 O capitalismo dependente e a superexploração do trabalho

A América Latina tem uma história de constituição de instituições que, obviamente, diferencia-se dos países do centro do capitalismo. Segundo Eric Hobsbawm (2017a), a democracia liberal teve uma história inexpressiva na região. Entre as décadas de 1950 e 1960, quando o desenvolvimentismo se tornou uma explicação hegemônica sobre a realidade da região, foi comum que as explicações teóricas sobre os problemas sociais enfrentados pelos países da região – como a baixa taxa de crescimento, a desindustrialização, a profunda desigualdade, os baixos níveis de indicadores sociais, a instabilidade política e a persistência do fantasma do autoritarismo – tivessem como principal chave explicativa a insuficiência do desenvolvimento capitalista da região (HARSTLYN; VALENZUELA, 2015). Para o desenvolvimentismo (FURTADO, 1968, 1970, 2009; HIRSCHMAN, 1982; JAGUARIBE, 1969, 1974), em uma explicação focada na economia, o problema coronário da região é a insuficiência do desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, o insuficiente desenvolvimento capitalista na região. O subdesenvolvimento, segundo essa avaliação, é uma etapa do desenvolvimento, sendo possível, portanto, que os países da periferia, ao passarem por determinadas etapas, atinjam os mesmos níveis de desenvolvimento de capitalismo dos países do centro.

Essa leitura sobre os problemas da América Latina, transportada para os estudos sobre as instituições, forjou o que Valenzuela e Harstlyn (2015) denominam como escola de modernização. Desse modo, bastaria que os Estados da região adotassem uma programação nacional-desenvolvimentista, capaz de privilegiar os interesses dos setores avançados diante dos setores atrasados da economia local, para que, assim, o desenvolvimento capitalista se aprofundasse e, com isso, também se alterassem as estruturas institucionais da região de modo a torná-las mais estáveis. Essa leitura sobre os problemas da América Latina teve sua expressão política no populismo das décadas de 1930 a 1960, entendida como a prática política da formação de governos sustentados pela aliança entre os setores industriais da burguesia da região com as classes populares, conjugada com uma agenda de ampliação do mercado interno

e do aprofundamento da industrialização por meio da substituição de importações (IANNI, 1991).

Contudo, a falência da agenda desenvolvimentista e, principalmente, o fracasso do fenômeno do populismo levaram a proliferar uma literatura questionadora da tese de que a insuficiência do desenvolvimento capitalista seria a responsável pelos problemas sociais, econômicos e políticos da América Latina. Ainda em uma explicação focada na estrutura econômica da região, a teoria da dependência (FRANK, 1971, 1972b, 1972a; MARINI, 2005, 2014b) passou a sustentar que a região possui um modo de produção peculiar cujos motores de seu desenvolvimento são estruturas sociais que, quando acionadas, aprofundam o subdesenvolvimento. A questão para a teoria da dependência não é que há um insuficiente desenvolvimento do capitalismo na região, mas que esse modo de produção tem características peculiares na América Latina. O objetivo teórico dessa tese foi associar as características peculiares do capitalismo da periferia aos problemas econômicos, sociais e políticos da região, tratando de refutar a noção desenvolvimentista de que bastaria aprofundar o desenvolvimento capitalista para superá-los.

Essa avaliação levou André Gunder Frank (1966) a desenvolver a categoria do desenvolvimento do subdesenvolvimento. Para ele, o mercado interno diminuto, criado por uma política de aprofundamento da exploração e da submissão da produção ao mercado global, provocada pela formação de uma burguesia exportadora, com interesses econômicos associados aos interesses dos países do centro do capitalismo (1971), engendra um processo de desenvolvimento capitalista que aprofunda as características do subdesenvolvimento.

A América Latina foi incorporada ao mercado global como fornecedora de produtos primários para as economias centrais, o que impediu que os países da região tivessem um desenvolvimento autônomo. Essa falta de autonomia é, nessa concepção, a raiz do subdesenvolvimento. Para sustentar o seu argumento, Frank (1972b) reforça que são as regiões menos integradas ao mercado mundial dos países da América Latina que conseguem, por breves períodos, diversificar a sua produção a ponto de desenvolverem uma indústria. Por meio dessa teoria, a chave teórica para explicar as iniquidades da região, portanto, passa a ser a dependência e o modo de produção peculiar criado por ela.

Para entender esse modo de produção peculiar da região, Ruy Mauro Marini (2005) tratou de explicar o funcionamento da dialética da dependência. Marini identificou quais são os motores do desenvolvimento capitalista da América Latina e explicou as diferenças entre o capitalismo existente na região e o que se manifesta dos países centrais. Também para ele, o centro das investigações é a relação da dependência e a estrutura econômica criada por ela para

entender o que faz os países latino-americanos se desenvolverem de forma diferente dos países do centro. O objetivo prático-político de Marini (2005) era refutar a tese que motivou o surgimento do fenômeno do populismo da década de 1930: a de que seria possível uma aliança entre uma burguesia nacional com as classes populares, para deflagrar reformas que tornariam possível a superação do subdesenvolvimento por meio da expansão do capitalismo. Ele fez isso associando, por meio da dependência, o capitalismo ao subdesenvolvimento da região. É o funcionamento dessa dialética da dependência que ajudará a compreender as características fundamentais do capitalismo realmente existente na América Latina, as quais, apesar de centradas em aspectos econômicos, condicionam a arquitetura institucional da região, especialmente pelos seus efeitos sobre a formação social dos países marcados pela dependência.

A dependência é uma relação de submissão de países da periferia ao centro, em que as relações de produção existentes são executadas e alteradas para reproduzir a própria situação de dependência. Ela se torna um fenômeno da periferia por meio da integração subordinada desses países à economia capitalista global alterada pela divisão internacional do trabalho resultante da revolução industrial ocorrida nos países do centro (MARINI, 2005). Essa relação de dependência promove uma modificação estrutural no modo de produção existente nos países centrais e conforma, na periferia, um capitalismo com características peculiares.

A América Latina foi forjada por meio do colonialismo, o que levou a região a ter como função o abastecimento de metrópoles. Desse modo, sua formação está relacionada com a constituição do capitalismo internacional e com a expansão do comércio. O papel cumprido pela América Latina no mercado global tornou possível a acumulação de mercadorias e capitais que permitiram o surgimento da manufatura e da indústria nos países do centro. Nesse sentido, seu papel na divisão internacional de trabalho se consolidou como fornecedor de matéria-prima que, no período colonial, abastecia a indústria e a manufatura crescente e garantia a produção de alimento necessário para suprir às necessidades da crescente população urbana dos países europeus. Ao passo que cresciam a indústria e a classe trabalhadora no centro do capitalismo, o papel desempenhado pela América Latina se tornava ainda mais relevante, tendo em vista o grande consumo das matérias-primas no processo de produção da Europa (MARINI, 2005).

Essa função desempenhada pelos países latino-americanos na divisão internacional de trabalho teve um efeito fundamental no capitalismo central: ela tornou possível que, nos países europeus, a principal forma de acumulação de capital passasse a se dar por meio da ampliação da mais-valia relativa, ou seja, da ampliação da produtividade. A acumulação capitalista nos países do centro, portanto, pôde deixar de ter como principal ferramenta a intensificação da exploração capitalista com base na ampliação da mais-valia absoluta (MARINI, 2005). Essa

mudança de eixo de acumulação identificada por Marini (2005) muda a estrutura do capitalismo do centro. Afinal, a intensificação da exploração do trabalho, especialmente por meio da ampliação do tempo de trabalho, no qual o trabalhador excede a produção de valor necessário para a reprodução das condições de sobrevivência do próprio trabalhador, é a via clássica de aumento da acumulação. Contudo essa operação no capitalismo do centro carrega consigo uma contradição essencial às relações de produção existentes no sistema global do capitalismo: a mudança de eixo da acumulação dos países do centro só é possível por meio de uma maior exploração do trabalhador da periferia, sendo esse o mecanismo de compensação de perdas do capitalismo realmente existente na América Latina (MARINI, 2005).

Ainda segundo Marini (2005), o mecanismo de compensação é necessário porque a relação entre a periferia e o centro se dá por meio de uma troca desigual. A América Latina, ao cumprir a função de produção de matéria-prima, garantiu a disponibilidade desses bens no mercado mundial e contribuiu para reduzir o seu valor, o que coopera para desvalorizar os bens necessários para a reprodução do trabalho, ou seja, para facilitar as condições de sobrevivência dos trabalhadores dos países do centro. Só por meio da desvalorização desses bens-salários, o aumento da produtividade permitida pela melhoria das técnicas de produção garantida pela manufatura e pela industrialização se converteu em efetiva ampliação da taxa de mais-valia de forma a favorecer o capital. Isso porque, com o decaimento do valor dos bens-salários, o trabalhador dos países do centro passa menos tempo da produção exercendo o trabalho necessário para a reposição da sua força de trabalho e mais tempo produzindo valor excedente (MARINI, 2005).

Com esse argumento, o autor defende que a especialização produtiva da América Latina em produtos agropecuários e em bens utilizados na produção industrial e manufatureira dos países do centro garante a estratégia de ampliação da taxa de mais-valia nessas nações. Essa conclusão não só relaciona o capitalismo realmente existente na América Latina com a forma de acumulação capitalista do centro, mas refuta a tese de que os países latino-americanos sofrem de uma inclusão deficiente ao capitalismo global.

Marini (2005) identifica ainda que há uma tendência de queda de preços dos bens fornecidos pela América Latina ao mercado global, porque ela é uma necessidade para que os países do centro mantenham esses preços em níveis cada vez mais baixos. Sem uma operação dos países do centro para manter uma pressão depressiva sobre os preços desses bens, os ganhos nos lucros permitidos com o aumento da taxa de mais-valia associados à ampliação da produtividade e à desvalorização dos bens-salários seriam neutralizados pela necessidade de elevar o volume de bens produzidos e o consequente gasto com os custos da produção, por

conta da compra de bens necessários para a elevação da massa de bens produzidos (MARINI, 2005). Contra essa tendência de redução da mais-valia, os países do centro contam com a troca desigual para abocanhar os valores produzidos na periferia.

Os países do centro produzem bens que não são produzidos na periferia. Desse modo, eles podem violar a lei do valor, segundo a qual as trocas tendem a ser realizadas entre bens de valores equivalentes. Ao superar essa tendência, os países centrais vendem bens com preços superiores ao seu valor e, com isso, apoderam-se gratuitamente do valor produzido na periferia. Para compensar essa transferência de valor, os países da periferia precisam criar um mecanismo de compensação que permita criar ainda mais valor: a superexploração do trabalho (MARINI, 2005). Então, a estratégia de acumulação do capitalismo realmente existente na América Latina, o capitalismo dependente, é a ampliação extraordinária da exploração do trabalho que consiste no impedimento de que o trabalho reponha o desgaste da força de trabalho, ou seja, é a remuneração do trabalho abaixo de seu próprio valor. Segundo Marini (2005), é essa a característica fundamental do modo de produção *sui generis* da região.

Para executar a superexploração do trabalho, o capitalismo latino-americano tem três estratégias: a) o aumento da intensidade do trabalho; b) a prolongação da jornada de trabalho; c) a redução do consumo do operário para além o limite normal. As duas primeiras causam um desgaste prematuro da força de trabalho, porque, por meio delas, o trabalhador dispende um esforço extraordinário. Por meio da última, o trabalhador é obrigado a consumir menos do que o necessário para a reprodução das suas condições de sobrevivência. O que há de comum entre essas três formas é o que define a superexploração de trabalho, sendo esse mecanismo o que impede que a energia gasta pelo trabalhador com o desgaste da força de trabalho seja recomposta, porque o trabalho é remunerado abaixo de seu valor real (MARINI, 2005).

Para que essa forma de acumulação funcione, é fundamental a existência de uma enorme massa de trabalhadores impossibilitados de vender sua força de trabalho, tanto para pressionar a remuneração do trabalho para abaixo do necessário para a reposição da energia gasta pela força de trabalho como para permitir uma rápida substituição do trabalhador quando ocorrer o seu esgotamento. É essa a estratégia de acumulação possível no capitalismo dependente, por conta da função cumprida pelos países dependentes na divisão internacional do trabalho e pelo fenômeno da troca desigual no qual ela se baseia.

Essa característica fundamental do capitalismo dependente tem como consequência o fato de o mercado interno ser comprimido, para impedir que ele cumpra qualquer função relevante de indutor da produção. Esse fato é compatível com a função desempenhada pela América Latina no mercado global de exportador de matérias-primas. Tendo uma função de

abastecedora do mercado mundial com produtos agropecuários e com os bens usados na produção manufatureira e industrial dos países centrais, o motor da produção do capitalismo dependente é a demanda externa por esses produtos (MARINI, 2005).

Esse fenômeno promove uma separação no ciclo do capital em dois momentos que não se relacionam: a produção e a circulação (MARINI, 2005) e, nessa separação, é possível identificar, ainda, outra diferença entre o capitalismo existente nos países do centro e o capitalismo dependente capaz de gerar mais um incentivo à superexploração do trabalho. Segundo Marini (2005), em oposição ao que ocorreu na América Latina, nos países centrais, há um encontro entre os ciclos de produção e de consumo do capital, o que permite a mitigação do conflito existente entre o capital e o trabalho. A existência de uma zona na qual esses dois ciclos se encontram representa, para os países do centro, um mecanismo de moderação da luta de classes, visto que o encontro desses ciclos impõe uma contenção à tendência de restrição do consumo individual do trabalho, a qual permanece limitada ao ciclo de produção, já que, nesses países, a demanda produzida pelo consumo do trabalhador é que impulsiona o processo produtivo. Desse modo, no capitalismo existente no centro, é possível o deslocamento do eixo de acumulação para o aumento da produtividade, o que permite o barateamento das mercadorias a ponto de que os bens produzidos sejam integrados no consumo individual do trabalhador (MARINI, 2005). Sendo assim, nessa forma de funcionamento da economia, há um incentivo a ampliar o consumo individual do trabalho, porque ele é um dos motores fundamentais da produção.

O mesmo não ocorre no capitalismo dependente da América Latina, em que essa zona de encontro entre os ciclos de produção e de consumo não existe, porque o consumo individual do trabalhador tem pouco efeito sobre a produção. Como a economia da região tem como objetivo suprir a demanda de matéria-prima do mercado externo, sua produção, portanto, responde aos impulsos vindos de fora do país. A ampliação do consumo individual do trabalhador em uma economia que se forma sobre essa estrutura impacta apenas a redução da taxa de mais-valia, sem qualquer efeito sobre a produção, por isso, não há como ser mitigado o conflito de interesses entre o trabalho e o capital. Essa condição cria um ciclo vicioso, pois a diminuição do consumo do trabalhador impede a ampliação do mercado interno de tal modo que inexistente incentivo à superação desse arranjo (MARINI, 2005).

Na verdade, essa forma peculiar de capitalismo encontra no ciclo do capital um estímulo ao aprofundamento da superexploração do trabalho, dando surgimento a uma separação entre os ciclos de produção e de consumo, em um afastamento extremo entre duas esferas de circulação de mercadorias: uma alta, na qual a demanda é ditada pelos setores que têm a renda

constituída pela mais-valia, e outra baixa, na qual a demanda é estabelecida pela capacidade de consumo individual do trabalhador. O primeiro ciclo tem sua expectativa de consumo suprida pelo mercado externo por meio da importação de produtos manufaturados e industrializados. Essa cisão das esferas de consumo faz com que haja uma tendência à restrição da esfera baixa de circulação, porque, para ampliar os meios de pagamentos disponíveis para a importação desses bens, a estratégia de superação do arrocho promovido pela transferência de valor da periferia para o centro precisa ser ainda mais intensificada (MARINI, 2005).

Essa mesma estrutura se repete, inclusive, nos processos de industrialização. Marini (2005) sustenta que a diferença entre estratégia de acumulação nos países do centro e na periferia faz com que exista divergência também no processo de industrialização entre esses dois tipos de países. No centro, com os preços baixos dos alimentos permitidos pela função desempenhada pela América Latina na divisão internacional do trabalho, os produtos manufaturados e industrializados podem ser incorporados ao rol do consumo individual do trabalhador, por isso, o barateamento desses bens em economias centrais também ajuda a aumentar a taxa de mais-valia. É essa tendência que torna necessário que o eixo de acumulação nessas economias se desloque para o aumento da produtividade.

Por sua vez, na periferia, a industrialização se dá de forma distinta. A limitação do mercado interno causada pela superexploração do trabalho faz com que a indústria latino-americana responda exclusivamente a fatores externos, especialmente quando há obstáculos para o acesso da esfera alta de consumo para o comércio de importação. Por isso, os bens manufaturados e industrializados não integram o rol de bens-salários, afinal, a superexploração do trabalho e o ciclo do capital por ela criada deprimem a capacidade de consumo do trabalhador. Como não integram, na periferia, o rol essencial de bens consumíveis pelo trabalhador, não há nenhum incentivo para que o preço desses bens seja reduzido, afinal, a produção não depende da demanda do trabalhador (MARINI, 2005).

É com essas chaves teóricas que Marini (2014a) interpreta os eventos políticos do século XX no Brasil, e é nessas características do capitalismo dependente que ele encontra a razão da instabilidade política do período. Segundo ele, a política brasileira do período está marcada pelas transformações da sociedade brasileira ocorrida a partir de 1922, causadas pelo processo de industrialização associado ao movimento de substituição de importação. Esse momento da história brasileira tornou possível que novas classes e setores de classes ganhassem capital político, entre elas a classe média, a burguesia industrial e o novo proletariado. Esse fato conduziu a se acentuar o conflito entre esses novos grupos e os setores de classe que dominavam

a política do país anteriormente. Segundo o autor, o resultado disso foi um compromisso entre a burguesia, os latifundiários e os velhos comerciantes, materializado na Revolução de 1930.

O pacto político firmado entre esses setores permitiu estabilizar a burguesia no poder e envolvia, também, concessões para o novo proletariado em formação (MARINI, 2014a). Foi cumprindo os termos desse acordo que se consolidou o populismo (IANNI, 1991) como expressão da política da época. Para superar a tese da existência de um setor moderno em oposição a um setor arcaico da economia, presente no desenvolvimentismo (FURTADO, 1968, 1970, 2009; JAGUARIBE, 1969, 1974) e em parte da literatura marxista (HOBSBAWM, 2017b), Marini (2014a) argumenta que o acordo só foi possível porque havia uma complementariedade entre os setores dominantes do passado e a emergente burguesia industrial. Os primeiros garantiam a drenagem do capital excedente para as indústrias por meio de crédito enquanto a segunda atendia à demanda por produtos industriais da esfera alta de circulação.

Outro fator importante nessa complementariedade foi a pressão depressiva sobre os salários garantida pelo sistema agrário de produção, porque sua incapacidade de absorver a mão de obra do campo permitiu a formação de um exército de reserva de trabalhadores capaz de manter a continuidade da superexploração do trabalho também em áreas urbanas (MARINI, 2014a). Porém essa relação de ganhos mútuos contém em si o germe da crise que levaria à ruptura do pacto: a) a tendência de queda dos produtos exportados pelo Brasil e a incapacidade de a demanda do mercado externo absorver as quantidades crescentes das matérias-primas produzidas em solo brasileiro, o que acarreta, portanto, a redução dos meios de pagamentos para atender às importações necessárias para a industrialização; b) o regime de alta concentração de propriedade de terras, que acarreta o estrangulamento da oferta de alimentos e de matérias-primas necessários para atender à demanda da indústria e da população crescente nas cidades, o que contribui para a contenção do crescimento do mercado interno (MARINI, 2014a).

Diante dessas forças centrípetas que colocavam em risco a continuidade desse pacto, a instabilidade política do período das décadas de 1950 e de 1960 é explicada por Marini (2014a) por meio da implosão do acordo existente entre os setores da burguesia, causada pela agudização das divergências entre o capital industrial e o agronegócio. De acordo com ele, as convulsões sociais de 1951, que culminaram no suicídio de Getúlio Vargas, em 1961, tiveram como consequência a supressão do poder do presidente por meio do parlamentarismo e, em 1964, o golpe militar, cujas origens encontram-se na dissolução das condições que permitiram esse pacto. Nesses momentos de agudização das diferenças entre esses setores, o capital industrial tentou usar o movimento de massas para romper a resistência do setor agrário do

capital, logo, nesses períodos, houve concessões, especialmente econômicas, para os trabalhadores do campo e da cidade.

Porém Marini (2014a) identifica como uma diferença entre as crises da década de 1950 e as de 1960 a radicalização da pressão dos movimentos do campo e dos trabalhadores. A explicação para esse surgimento foi a piora das condições de vida no campo e na cidade, causada, sobretudo, pelo fato de a estrutura agrária não tornar nenhuma melhoria técnica de produção do campo um meio de relativização da mais-valia, mas, pelo contrário, ocasionar a intensificação da exploração do trabalho no campo, por conta do aumento do desemprego, e, igualmente, nas cidades, uma vez que o exército de reserva formado pelo desemprego no campo contém os salários urbanos.

Esse fato fez com que se acirrassem os conflitos no campo e, em resposta à inflação, especialmente de alimentos, o resultado foi aumentar a transferência de renda das cidades para o campo, o que produziu uma elevação das ações dos setores organizados dos trabalhadores da cidade. Com isso, a pressão desses movimentos de massa impediu que, na década de 1960, o resultado do conflito fosse resolvido por ações da cúpula de poderes. Segundo essa perspectiva, o golpe militar e, especialmente, o apoio da burguesia industrial a ele, seriam resultado da incapacidade de o governo de João Goulart conter os movimentos reivindicativos dos setores populares (MARINI, 2014a).

Segundo Marini (2014a), o golpe militar de 1964 ocorreu para assegurar a reprodução da característica fundamental do capitalismo dependente: a superexploração do trabalho. Diante do risco ao padrão de acumulação baseado na superexploração do trabalho imposto pelo crescimento de movimentos reivindicativos de massas, as classes dominantes da política nacional se movimentaram para contê-lo. É possível verificar que o autor trata de explicar a instabilidade política como resultado da estrutura econômica possível no capitalismo dependente.

O fato é que a teoria da dependência indica um dado relevante: o funcionamento do modo de produção do centro do capitalismo tem fundamentos distintos daquele realmente existente na periferia. No centro, com fundamento na estratégia de acumulação situada no aumento da produtividade, existem fatores que induzem à mitigação do conflito de interesses entre o capital e o trabalho. Na periferia, o fundamento é a estratégia de acumulação por meio da superexploração do trabalho, por conseguinte os motores do desenvolvimento capitalista aprofundam a divergência entre o capital e o trabalho. Em suma, pela forma peculiar de construção do capitalismo dependente e, principalmente, pela forma pela qual esse modo de produção cumpre garantir a acumulação de capital por meio da superexploração do trabalho, os

países da periferia do capitalismo precisam adotar mecanismos para deprimir a capacidade de consumo do trabalhador, a ponto de impedir a reposição da energia gasta pelo trabalho no processo produtivo. Um fato como esse traz consequências para o Estado e para as instituições existentes no capitalismo dependente, que impactam diretamente o fenômeno da instabilidade política, e são elas que serão abordadas no tópico seguinte.

3.2 O Estado realmente existente no capitalismo dependente

A característica da dependência tem resultados que impactam a realidade social latino-americana. O que se viu até aqui é que a forma subordinada de inserção das nações da América Latina na divisão internacional do trabalho exige que a região trate de desenvolver um mecanismo de mitigação da transferência de valor para os países centrais do capitalismo, no intuito de se efetivar a estratégia de acumulação. É nesse sentido que a superexploração do trabalho se apresenta como um mecanismo funcional para o capitalismo realmente existente na América Latina. A superexploração do trabalho permite que o capital se aproprie de parcela ainda maior do valor produzido pelo trabalho. Essa estratégia de acumulação necessita criar uma massa constituída por pessoas que não podem ser incluídas no mercado de trabalho e que, assim, servirão como exército de reserva. Isso deve ser feito para se garantir a depressão da capacidade de consumo da remuneração do trabalho e para substituir facilmente o trabalhador que sofre um processo de desgaste prematuro. É por isso que é bastante comum na literatura sobre a América Latina a utilização de determinadas categorias, como subproletariado (SINGER, 2012), despossuídos (FERNANDES, 1973) e condenados da terra (FANON, 1968).

A estratégia de exclusão econômica não é funcional apenas ao processo produtivo, mas também à estrutura política necessária para a reprodução do capitalismo dependente. Ela está associada à exclusão de todos os direitos e todas as garantias típicas da sociedade estratificada por meio de classes sociais. Além disso, esse exército de reserva enxerga, acertadamente, a possibilidade de vender a sua força de trabalho como um mecanismo de promoção social, levando-o a ser mais permissivo em relação às técnicas de dominação, em troca da chance da proletarianização. Dessa forma, em conjugação com a função econômica da exclusão econômica, existe o efeito político de dificultar a transformação das classes pobres em força política capaz de mobilização para um movimento reivindicatório de pressão por mudanças na estrutura social existente na periferia (FERNANDES, 2015).

Por isso, uma estrutura social como essa não deprime apenas a capacidade de consumo do trabalhador, mas também todo o potencial de a ordem social fundada na divisão de classes universalizar e fortalecer impulsões igualitárias. Ao contrário do que ocorre nos países do centro

do capitalismo, onde as tensões entre as classes podem ser solucionadas sem colocar em risco a ordem estabelecida, no capitalismo dependente, que está amarrado à superexploração do trabalho, a solução para os conflitos pode colocar em risco a própria continuidade da reprodução da ordem estabelecida.

É evidente, portanto, que tamanha limitação à ordem social do capitalismo realmente existente na América Latina impõe restrições ao funcionamento do Estado na região. Mas quais limitações são essas? Por que elas existem? Qual o seu impacto para o fenômeno da instabilidade política? Para responder a essas questões, as reflexões de Florestan Fernandes sobre a sociedade de classes existentes no capitalismo dependente (FERNANDES, 1973) e sobre as características da revolução burguesa no continente latino-americano (FERNANDES, 2015) serão instrumentais.

Florestan Fernandes (1973) tratou de descrever as características da sociedade de classes formada no capitalismo dependente. A sua tese principal é a de que as classes sociais existem na América Latina, contudo o funcionamento do capitalismo realmente existente nessa região impede que elas cumpram o papel dinamizador da ordem social e, ao contrário, induz que elas preservem e intensifiquem privilégios. Ao fazer isso, o Estado formado na região é utilizado como mecanismo de autodefesa das classes sociais, cujo interesse é preservar a situação de superprivilegiamento.

Fernandes (1973) argumenta que a ordem social estratificada em classes sociais criada nos países do centro capitalismo conta com incentivos à mitigação das tensões entre o capital e o trabalho. Justamente por isso as reivindicações de distribuição de riqueza e de poder podem facilmente ser absorvidas pela ordem social vigente no capitalismo central. É por isso que esses países contam com uma tendência à estabilidade política. O mesmo não ocorre com as nações da periferia. O capitalismo da América Latina foi formado sem contar com condições de crescimento e desenvolvimento autônomos e, por isso, as classes sociais não contam com dimensões estruturais e dinamismos que permitiriam à ordem social vigente na região a produção de estabilidade e, principalmente, a redistribuição de riqueza e de prestígio social. Então, a estrutura do capitalismo realmente existente na periferia cria uma depressão do dinamismo da ordem social estratificada em classes sociais.

O capitalismo formado na América Latina tem que conviver com a necessidade de promover a expansão de dois núcleos hegemônicos: um interno, formado pelos setores dominantes da burguesia, e outro externo, formado pelos setores da burguesia dominantes nas nações do capitalismo central. Desse modo, o excedente econômico produzido precisa ser dividido entre esses dois núcleos. A solução encontrada por esse modo de produção para

solucionar essa competição foi deslocar os custos desse conflito para os setores assalariados por meio do que Fernandes (1973) chama de sobreapropriação capitalista. Essa categoria descreve a mesma tendência identificada por Marini (2005) de os países da periferia deprimirem a capacidade de consumo do trabalhador.

Esse capitalismo tem como meta a reprodução do padrão de acumulação de capital centrado nesses dois polos dinâmicos e na superexploração do trabalho, especialmente porque ele se constituiu a partir da crise do antigo sistema colonial e extraiu seus motores de mudanças na incorporação da divisão internacional do trabalho. Isso significa que a burguesia latino-americana se formou por meio da desintegração das oligarquias que dominavam o sistema colonial. Ela consolidou o seu poder por meio da exclusão e do enfraquecimento de outros agentes sociais e, assim, inibiu a formação da competição que a tornaria um agente de universalização da ordem social competitiva. Sem esse tipo de motivação, a ordem social vigente na região não conta com incentivos à redistribuição das riquezas produzidas e ao exercício do poder (FERNANDES, 1973).

Ao promover a superexploração do trabalho, o capitalismo dependente limita a capacidade de o mercado estratificar a ordem social, uma vez que ela limita o acesso ao mercado de trabalho para uma massa de despossuídos, que não conseguem alcançar a condição de assalariamento. Esse fato tem como consequência a redução da capacidade reivindicativa dos setores trabalhadores e, sucessivamente, a restrição da participação econômica, sociocultural e política dos trabalhadores (FERNANDES, 1973). Desse modo, ao deprimir a capacidade organizativa dos trabalhadores, a ordem social vigente na periferia conta com uma pressão tênue vinda de baixo para dirimir a desigualdade.

Além disso, ao ter uma estrutura que exige a divisão do excedente em dois polos econômicos, o externo e o interno, o que requer uma estratégia que compense a transferência de valor, os setores dominantes do capitalismo dependente são pouco tolerantes ao caráter aberto da ordem social competitiva inerente à ordem social estratificada por meio das classes sociais. Desse fato, nasce uma tendência à instabilidade política, porque produz uma ordem social de pouca flexibilidade, que potencializa o conflito entre os setores que preferem manter o superprivilegiamento e aqueles que têm como interesse a universalização da equidade e a democratização da riqueza e do poder (FERNANDES, 1973).

A inflexibilidade da ordem social vigente na América Latina decorre de um fato fundamental: a continuidade da ordem depende de uma estrutura que garanta a reprodução das estruturas que intensifiquem a superconcentração de renda (FERNANDES, 1973). Afinal, o capitalismo dependente precisa transferir valor para as nações do centro do capitalismo e,

simultaneamente, assegurar a acumulação de riqueza dos setores dominantes na própria nação dependente. Por isso, uma estratégia utilizada é a contenção da universalização da ordem social competitiva.

Os grupos que podem se realizar como classe no capitalismo dependente não podem prescindir de mecanismos que conttenham o caráter aberto da sociedade de classes, porque, sem ela, seus interesses podem ser frustrados por conta das dependências às economias centrais (FERNANDES, 1973). Para isso é instrumental o uso de arranjos pré-capitalistas, que incluem organizações políticas existentes desde o período colonial, como o exercício do poder por oligarquias. Sendo assim, o superprivilegiamento de classe, que garante a superexploração do trabalho, é o mecanismo de autodefesa dos setores que conseguem se classificar por meio do mercado nessas sociedades. É por meio dele que os setores que constituem as classes médias e altas contêm a universalização da ordem social competitiva e, com isso, mitigam os efeitos da transferência de riquezas para as nações do centro do capitalismo (FERNANDES, 1973). Por meio dele, o ônus da dependência e do subdesenvolvimento é transferido para as classes baixas compostas pelos despossuídos e pelos trabalhadores urbanos e rurais.

A sociedade de classes tem como pressuposto uma estrutura relativamente aberta de poder, desse modo a incorporação, ainda que limitada, desse tipo de ordem social na América Latina conduz ao surgimento de instituições que permitem a democratização do poder. Porém, como a estrutura de classe realmente existente na periferia exige mecanismos que garantem o superprivilegiamento, esse caráter aberto do exercício do poder precisa ser contido, pois os sistemas políticos constitucionais e representativos podem abrir espaço para o êxito de movimentos reivindicativos das massas. Por isso, os setores que são beneficiados pelo superprivilegiamento de classe também precisam contar com padrões autoritários e autocráticos de comportamento de poder (FERNANDES, 1973). Fernandes (1973) encontra na conciliação entre essas características uma tendência de a ordem política estar submetida à crise crônica. Portanto, de acordo com essa explicação, a instabilidade política decorre da necessidade de ser contido o caráter aberto do exercício do poder, para se manter a reprodução do capitalismo dependente.

É por meio da conciliação entre estruturas econômicas e padrões autoritários ou autocráticos de comportamento político que o superprivilegiamento de classe é mantido. Desse modo, quando a mobilidade social e os movimentos reivindicativos dos de baixo colocam em risco o padrão de acumulação existente no continente, as classes altas e médias passam facilmente da conciliação para o endurecimento (FERNANDES, 1973). Então, para que essa ordem social seja reproduzida, é necessária uma democracia limitada, que restrinja o caráter

aberto do exercício do poder. É essa a ordem política característica do capitalismo realmente existente na América Latina. Afinal, para garantir a continuidade da superexploração do trabalho, a contenção da participação dos despossuídos e dos assalariados no processo de decisão política é um imperativo.

Com esse arcabouço teórico, a instabilidade política é descrita como um mecanismo de autodefesa dos setores beneficiados pela estrutura de superprivilegiamento, capaz de impedir a reorganização da sociedade (FERNANDES, 2008). Ela emerge como um fenômeno no capitalismo dependente, porque a ordem social competitiva compatível com a sociedade estratificada em classes sociais é aceita parcialmente. Para manter a estratégia de acumulação possível no modo de produção realmente existente na América Latina, é preciso criar soluções para conter qualquer possibilidade de democratização de poder. Por isso, a história das nações latino-americanas é vivida por ciclos alternados de período de conciliação e legalidade e outro de intransigência rígida (FERNANDES, 2008).

Na explicação de Fernandes (2008), a ordem social existente na América Latina reproduz a debilidade que ela imprime ao padrão de crescimento econômico e, com isso, forma um ciclo vicioso, no qual os fatores socioculturais, ao mesmo tempo em que debelam o fluxo da produção e da circulação de mercadorias, são limitados pelo padrão de crescimento existente, a ponto de não assegurar as condições necessárias para superar a dependência e o subdesenvolvimento. De acordo com essa concepção teórica, o que faz o fenômeno da instabilidade política ser persistente é: a) a legitimação de técnicas autoritárias, ainda que ilegais, de exercício de poder político permitida pela continuidade de estruturas sociais que dificultam a expansão da ordem social competitiva; b) a adoção parcial de arranjos institucionais particulares da modernidade que condicionam o exercício do poder impede a organização democrática do Estado e do poder; c) o uso recorrente das ferramentas do poder político para afastar as classes populares do processo de deliberação e da organização do poder.

A contenção da expansão da ordem social competitiva ocorre porque, para Fernandes (1976, 2015), a burguesia formada no capitalismo dependente não tem interesse e nem pode prosseguir com a revolução democrático-burguesa até o fim, até um momento posterior à universalização de riquezas e de democratização do poder. Esse fato decorre da necessidade de o capitalismo dependente ter de assegurar tanto a transferência de valor para os países do capitalismo do centro como a apropriação de riqueza para a burguesia latino-americana. Em um cenário como esse, o Estado passa a ser usado como ferramenta para deprimir o potencial de pressão das classes trabalhadoras. Ao fazer isso, o Estado latino-americano age para retirar da história o motor que tornaria possível o surgimento da competição necessária para que a

revolução democrático-burguesa fosse levada a cabo. Com isso, o Estado latino-americano promove a função de congelamento da história (FERNANDES, 1979) e sonega aos trabalhadores do campo, aos da cidade e aos despossuídos a capacidade de intervir sobre os destinos das suas instituições.

O limite das mudanças sociais promovidas na América Latina também pode ser encontrado no movimento independentista ter sido promovido, principalmente, por setores que foram beneficiados pela estrutura social vigente durante a colonização. Por ter sido liderado por setores dominantes que iniciavam o seu aburguesamento, o movimento independentista latino-americano não tinha incentivos a transformar estruturas sociais e econômicas vigentes. Desse modo, as transformações legais e políticas ficaram limitadas a assegurar a autonomia desses setores diante da metrópole e a sua hegemonia social no plano interno (FERNANDES, 2015).

O caráter limitado do movimento independentista é perceptível em pesquisa desenvolvida por Marcos Queiroz (2018) sobre a Constituinte de 1823. Ao realizar um estudo sobre o discurso dos constituintes, ele concluiu que a constituição tinha, no período, o papel paradoxal de assegurar o *status* compatível com a independência e, simultaneamente, conter as reivindicações liberais dos movimentos populares.

Por meio da chave do medo produzido pelas consequências da revolução haitiana na elite colonial brasileira, Queiroz (2018) percebe que, ao mencionar as revoltas populares ocorridas no Brasil naquele período, os constituintes reconheciam que estava em disputa o sentido de liberdade, especialmente ao afirmarem que seria necessário excluir as interpretações indevidas dessa palavra. Enquanto o país efervescia com rebeliões populares em nome da liberdade, os constituintes as associavam ao direito fundamental ao tráfico de escravos. Ademais, a simples menção à palavra República causava, nas sessões constituintes, verdadeira comoção em torno do risco de o Brasil viver eventos similares ao da Revolução Haitiana, por isso, a monarquia apareceu como uma solução de estabilização.

Das conclusões de Queiroz (2018), percebe-se que mesmo as ferramentas do liberalismo, como a constituição, quando usadas nessa estrutura social, podem cumprir função de ceifar a capacidade de reivindicação dos setores populares. Também é possível verificar o esforço da vanguarda do movimento independentista, presente na Constituinte, de conter qualquer aprofundamento de reformas liberais que garantissem até mesmo o trabalho livre. Diante do esforço de manter o tráfico de escravo como um direito fundamental, outro dado relevante dessa Constituinte é a perceptível presença do projeto de manter as estruturas sociais e de produção coloniais sob condições que gerassem mais rendimento para as elites locais.

Desse modo, o processo de democratização do poder e de distribuição de renda não se efetivou, porque interessa a manutenção desse estado das coisas aos setores que dominam, de fato, o poder, em um arranjo consonante com o tipo de capitalismo realmente existente na região. Diante da pressão derivada das estruturas inerentes ao capitalismo dependente, sofrida pela burguesia latino-americana, o congelamento da descolonização e da revolução democrática-burguesa é uma vantagem estratégica para manter a superexploração do trabalho, que assegura a acumulação (FERNANDES, 2015).

3.3 Conclusão

Ao longo deste capítulo, foi possível verificar, com base na teoria da dependência, que a América Latina apresenta um modo de produção com características particulares. Por conta do papel atribuído à região na divisão internacional do trabalho, ela não reproduz os resultados nem as mesmas estruturas do modo de produção existente nos países centrais. Ao se integrar de forma subordinada ao capitalismo global, a América Latina tem limitações, em seu modo de produção, que impedem a estratégia de acumulação de se converter em incentivo para o aumento da produtividade por meio do desenvolvimento das forças produtivas. Assim sendo, a característica da dependência tem consequências profundas para a sociedade latino-americana.

Sem contar com o impulso que a periferia garantiu para o centro do capitalismo, a América Latina não pôde deslocar sua estratégia de acumulação para a ampliação da mais-valia relativa. Ao contrário, a região passou a ser responsável pelo fornecimento de matéria-prima que garantiu a disponibilidade de bens no mercado mundial e permitiu a redução do valor dos bens usados na produção das manufaturas e dos alimentos e nos demais bens necessários para a reprodução do trabalho do centro do capitalismo. Porém essa mudança de eixo da acumulação ocorrida nos países do centro não pôde prescindir de uma maior exploração do trabalhador da periferia do sistema mundo.

Para compensar a desigualdade entre os termos de troca existentes entre os países da periferia e os do centro, assegurando-se, assim, que o modo de produção promova a acumulação, o capitalismo dependente adota a ampliação extraordinária da exploração do trabalho, no sentido de reduzir a capacidade de consumo do trabalhador abaixo até mesmo das condições para reposição da energia gasta com a força de trabalho. Desse modo, a superexploração do trabalho é a condição fundamental para o funcionamento do capitalismo realmente existente na América Latina. Ela é responsável por deprimir o mercado interno, de modo a não permitir que ele se torne um fator de incentivo à produção. Como consequência, há uma separação completa entre as duas esferas de circulação de mercadorias, assim a circulação

torna-se um incentivo à intensificação da superexploração do trabalho, não a sua superação. Na prática, isso significa que inexistia fator de dinamismo no capitalismo latino-americano que promova a ampliação do rol de bens-salários. Ao contrário, há mecanismos de incentivo à redução constante do consumo do trabalhador.

Essa estrutura econômica tem consequências para o fenômeno da política, das instituições e do direito. No campo político, a explicação de Marini (2014a) sobre a instabilidade brasileira do período entre os anos de 1950 e meados de 1960 aponta que a política na região repousa sobre um pacto instável. Especialmente pela necessidade de exploração extraordinária do trabalho, a manutenção de estruturas arcaicas de produção, associadas, politicamente, às oligarquias que dominavam o período colonial, é funcional para assegurar a pressão depressiva sobre os salários. Por isso, há fatores centrípetos que incentivam a formação de um pacto político entre o que os desenvolvimentistas denominam setores modernos e setores arcaicos. No entanto, esse acordo contém, em si mesmo, o germe da crise, que ocasiona, na política da região, períodos frequentes de instabilidade. A tendência de queda de preço dos produtos exportados e o estrangulamento do mercado interno promovido pelo regime de propriedade de terras levam esses setores a terem interesses opostos em determinadas conjunturas históricas. Contudo a oposição entre esses setores é facilmente superada em caso de algum risco ao padrão de acumulação fundamentado na superexploração do trabalho.

Percebe-se, assim, que a teoria da dependência indica a estrutura econômica do capitalismo realmente existente na América Latina como um incentivo à persistência da instabilidade política como um fenômeno na região, principalmente porque ela pode se revelar como uma ferramenta para manter intacta a característica fundamental do modo do capitalismo dependente. Desse modo, não é um acidente a coexistência da dependência e da instabilidade política na região. Essa explicação ajuda a aprofundar a correlação entre desempenho do PIB e estabilidade política, afinal o dado identificado por Hochstetler e Edwards (2009) de que os países com maior PIB costumam ter maior estabilidade no campo da política revela, na verdade, em sentido inverso, que os países da periferia do capitalismo enfrentam com maior frequência episódios de instabilidade. Isso ocorre não pelo PIB em si, mas, sim, pela estrutura social e econômica associada à periferia do capitalismo global.

Por sua vez, as reflexões de Florestan Fernandes (1973, 1976, 2008, 2015) sobre a estrutura de classe da América Latina é capaz de revelar os efeitos da dependência sobre as instituições e sobre o fenômeno jurídico e suas relações com a instabilidade política. Por meio das noções de interrupção da revolução burguesa e de adoção limitada pela América Latina da ordem social competitiva inerente à estratificação por meio de classes sociais, a noção

apresentada é a de que a potencialidade desse tipo de ordem social, no que se refere à distribuição de renda e de poder, é contida.

A reprodução da ordem social da América Latina depende de mecanismos de exclusão econômica e política. Por depender de uma estratégia de compensação da transferência de valor ocorrida por conta da relação de dependência, a região conta com uma massa constituída por pessoas que são excluídas do processo produtivo, para que esse exército de reserva possa deprimir a capacidade de consumo dos salários e reduza o preço do trabalho. Essa exclusão econômica é associada à exclusão de todos os direitos e das garantias típicas das sociedades estratificadas por meio de classes sociais como as do centro do capitalismo. Com isso, a ordem social latino-americana é ceifada de um importante fator de dinamismo: a pressão dos movimentos reivindicativos das classes pobres, seja por meio de sua contenção seja por meio de seu aniquilamento.

Com essa estrutura, o capitalismo dependente impede que as classes sociais cumpram o papel dinamizador da ordem social na América Latina. Como consequência, o Estado latino-americano é usado como mecanismo de autodefesa das classes sociais que se beneficiam com essa estrutura de exclusão. Como a estrutura social da região exige mecanismos de superprivilegiamento de algumas classes, o caráter aberto do exercício do poder associado a uma ordem social competitiva precisa ser contido, para evitar que movimentos reivindicativos de massas aproveitem o espaço aberto por sistemas políticos regulados pelo constitucionalismo liberal para superar esse superprivilegiamento. O exercício do poder nessa região precisa, portanto, combinar padrões autoritários aos democráticos de poder.

A instabilidade política se apresenta como um mecanismo de defesa das classes beneficiadas contra a possibilidade de democratização real do poder. É isso que faz a realidade política latino-americana viver ciclos de relativa democracia alternados com outros de autoritarismo. As razões não institucionais para a instabilidade, identificadas por essa explicação, são: a) a legitimação de técnicas autoritárias de exercício de poder político permitida pela continuidade de estruturas sociais que dificultam a expansão da ordem social competitiva; b) a adoção parcial de arranjos institucionais particulares da modernidade que condicionam o exercício do poder; c) o uso recorrente das ferramentas do poder político para afastar as classes populares do processo de deliberação e da organização do poder (FERNANDES, 2015).

Esses apontamentos sobre a dependência e o fenômeno da instabilidade dão indícios de critérios para o uso abusivo da destituição presidencial. O estudo de André Luiz Coelho Farias de Souza (2016) sobre as destituições presidenciais ocorridas ou tentadas em Honduras (2009)

contra Emanuel Zelaya; no Equador (2010) contra Rafael Correa; e no Paraguai (2012) contra Fernando Lugo já indicava a possibilidade de os *impeachments* representarem releituras de velhas práticas, contudo não estão ali descritas quais são elas. Os estudos sobre o capitalismo dependente indicam que, entre as velhas práticas, consta o emprego da instabilidade política como mecanismo de manutenção do padrão de acumulação abalizado na superexploração do trabalho e, principalmente, o uso do veto a projetos que coloquem em risco essa estratégia de acumulação predominante na América Latina.

4 DOMANDO A POLÍTICA: IDENTIFICAÇÃO DOS ASPECTOS NORMATIVOS DO *IMPEACHMENT*

O mecanismo que vem sendo utilizado na América Latina como principal vetor para destituição presidencial, desde a formação do novo padrão de instabilidade política nascido na década de 1990, é o instituto do *impeachment* (HINOJOSA; PÉREZ-LIÑÁN, 2006; PÉREZ-LIÑÁN, 2007; SOUZA, A. L. C. F., 2016; VALENZUELA, 2004). Ao ser comparado com o padrão de instabilidade presidencial na região, que ocorreu anteriormente à década de 1990, caracterizado por golpes militares e pelo uso de estratégias extraleais para a deposição do chefe do Executivo, o surgimento de uma era de *impeachments* vem sendo percebida por parte da literatura (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2007) como um ganho institucional. Essa leitura relaciona o *impeachment* a um movimento de contenção de algumas características do presidencialismo, responsáveis por colocar em risco a continuidade do regime democrático. Ao perceber o *impeachment* como um evento ordinário da política latino-americana, essa literatura atribui um papel de mera sucessão presidencial a esse instituto.

A transformação do instituto em um mecanismo de simples alternância do chefe do Executivo é feita por meio de uma leitura pragmática do instituto do *impeachment*, que trata de associar esse mecanismo a um processo de apuração sobre a popularidade presidencial e de cálculos eleitorais realizados pelos responsáveis pelo julgamento do presidente (GERHARDT, 2000). O tratamento pragmático do instituto do *impeachment* reduz a previsão normativa sobre ele a mero roteiro procedimental para promoção de uma sucessão presidencial tal qual um pleito eleitoral, contudo sem a participação daqueles que asseguram a legitimidade do Poder Executivo no presidencialismo: os eleitores e as eleitoras. Michael Gerhardt (2000) contrapõe essa leitura à tese formalista, que trata de impor limites ao poder dos parlamentares de deliberar sobre a continuidade do mandato presidencial em um procedimento de *impeachment*. Essa divergência entre esses dois campos identificados por Gerhardt (2000) diz respeito a leituras distintas sobre a natureza e sobre o papel do *impeachment* na ordem constitucional, duas questões que têm direta relação com o escopo do instituto.

A adoção de uma leitura pragmática sobre esse instituto tende a atribuir ao parlamento ampla liberdade para definir as condutas do presidente sujeitas a um procedimento de destituição presidencial. Para essa literatura (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; KLARMAN, 1999; PÉREZ-LIÑÁN, 2018), a melhor arquitetura institucional para o *impeachment* é aquela que prevê apenas amarras procedimentais e que libera o parlamento para deliberar com discricionariedade sobre o uso da destituição presidencial. Os argumentos

apontados por esse campo teórico giram em torno dos seguintes pontos: a) não é o Legislativo que tem produzido riscos ao regime democrático, mas, sim, o Executivo; b) a criação de uma via facilitada para destituição presidencial ameniza os perigos do presidencialismo; c) a interpretação constitucional em um procedimento de *impeachment* se transforma em mera retórica política e, por isso, seria mais transparente abandonar o fetichismo constitucional nesse tipo de julgamento; d) a adoção de critérios normativos que incidam sobre o escopo de condutas presidenciais sujeitas ao *impeachment* é contraproducente, porque os atores que compõem a instituição responsável pela tomada de decisão sobre a destituição presidencial, o parlamento, costumam tomar decisões pragmáticas. Portanto, na leitura pragmática sobre o *impeachment*, o conteúdo normativo desse instrumento, no que se refere à regulação das condutas puníveis por meio desse procedimento, é desconsiderado em favor da contrapartida dos supostos ganhos institucionais de o presidencialismo contar com uma via facilitada de destituição presidencial.

No entanto, um dos fatores que faz a utilização desse instrumento uma via prioritária da destituição presidencial ser uma novidade, a ponto de constituir um novo padrão de quedas presidenciais na região, é o fato de esse procedimento estar previsto no ordenamento constitucional dos países, portanto a queda presidencial encontra uma via prevista no próprio ordenamento. A previsão do mecanismo na Constituição tem implicações sobre o procedimento. O que caracteriza a Constituição moderna é a sua pretensão de normatividade. A ordem constitucional, tal como foi formulada pelos eventos que fizeram nascer a modernidade, não é uma simples carta de intenções. Ao contrário, ela tem como pretensão regular o funcionamento da política, do exercício do poder e do Estado nacional. Desse modo, atribuir ao parlamento uma liberdade plena ao decidir sobre o escopo do *impeachment* com base no argumento de que é impossível impor limites ao processo de decisão de agentes que costumam deliberar de forma pragmática tem o potencial de esvaziar tanto o conteúdo normativo da própria Constituição como o projeto do constitucionalismo.

Ademais, não é suficiente para tornar a destituição presidencial legítima o simples uso de um mecanismo previsto na Constituição. O Estado de Direito foi constituído para institucionalizar formas de conter o exercício arbitrário do poder (KRYGIER, 2006). No entanto, ao passo que ele foi se consolidando como arranjo institucional hegemônico, ele passou a ser usado, de forma abusiva, também para disfarçar condutas que solapam o objetivo que ele pretende proteger (KRYGIER, 2006). Desse modo, é possível utilizar ferramentas previstas no ordenamento constitucional vigente para praticar abusos. Essa mesma noção está presente na tese de Alysso Mascaro (2018) de que o pós-fordismo criou como padrão da prática da exceção o seu mascaramento, porque ela se tornou mais entranhada à prática do capital. Essas noções

indicam, como ponto de partida, que o fato de o novo padrão de instabilidade presidencial utilizar como principal meio de destituição mecanismos previstos na Constituição não torna o fenômeno livre do uso abusivo e ilegítimo das ferramentas constitucionais.

Entre os que fazem a leitura pragmática, predomina o diagnóstico de que a prática político-institucional do *impeachment* transformou esse instituto em um mecanismo para solucionar crises presidenciais (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021). Ao mesmo tempo que essa literatura exalta a capacidade desse instituto de apresentar saídas para um conflito entre o Legislativo e o Executivo, ela também constata que é comum esse procedimento de *impeachment*, quando bem-sucedido, ter como resultado desconfiar quanto à legitimidade dos processos de destituição (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; PÉREZ-LIÑÁN, 2018; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Ou seja, se for realizada uma avaliação pragmática sobre esse instituto, e esse fato for inserido na análise, não é possível considerá-lo como meio adequado para promover um rito ordinário de sucessão presidencial, pois ele costuma gerar divergência sobre a legitimidade da mudança da chefia do poder Executivo.

Essa divergência corriqueira sobre a legitimidade dos procedimentos está relacionada a uma querela em torno do caráter normativo dos limites substanciais previstos na legislação reguladora do *impeachment* nas respectivas realidades nacionais. Não por outra razão, a literatura jurídica sobre o procedimento de destituição presidencial costuma se debruçar sobre o escopo do *impeachment* (BROWN, 2010; FAGBADEBO, 2020; GALINDO, 2016; GERHARDT, 1999, 2000, 2019; KINKOPF, 2000; MAFEI, 2021; PINTO, 1964). A definição teórica das condutas presidenciais sujeitas à destituição presidencial exige uma resposta sobre a natureza do procedimento do *impeachment*: se é orientado normativamente no que se refere ao seu conteúdo ou se é um mecanismo de mera sucessão presidencial.

A leitura pragmática, predominante na literatura institucionalista apresentada anteriormente neste trabalho, faz uma opção pela segunda tese, orientada pelos supostos ganhos decorrentes da disponibilização para os agentes políticos de uma saída institucional para depor presidentes em um momento de crise presidencial. Contudo essa solução está longe de superar, por exemplo, uma questão clássica da destituição presidencial por meio de uma decisão do Legislativo: os dois poderes possuem legitimidade democrática própria, não havendo princípio normativo claro que torne democrática a opção feita pela possibilidade de, diante da crise entre o Legislativo e o Executivo, este sofrer uma intervenção promovida por aquele sem qualquer baliza substantiva. Por isso, é fundamental que sejam investigados os aspectos normativos do procedimento de *impeachment* para que sejam respondidas as seguintes questões: o *impeachment* é um mecanismo adequado para servir de mecanismo de sucessão presidencial?

A natureza normativa do *impeachment* é compatível com seu uso no novo padrão de instabilidade presidencial da América Latina?

Para ter essas questões respondidas, o capítulo tratará de realizar o seguinte percurso investigativo: em um primeiro momento, apontará como o *impeachment* se consolidou na práxis político-constitucional do Ocidente, tratando de indicar sua origem e seus usos; em um segundo momento, apresentará a querela presente na literatura do campo do direito sobre a natureza jurídica do *impeachment* e suas consequências; em um terceiro momento, tratará de apontar as balizas normativas presentes no ordenamento jurídico brasileiro para o procedimento de *impeachment*; em um quarto momento, tratará de apresentar se a prática do sistema interamericana de Direitos Humanos aponta algum limite para o instituto do *impeachment* presidencial; por fim, serão apresentados os problemas institucionais de se adotar esse instrumento como mecanismo de sucessão presidencial ordinária. Este capítulo é centrado, portanto, nos aspectos normativos do *impeachment*, com o objetivo de verificar se é possível extrair padrões normativos para identificar o uso abusivo e equivalente às vias tradicionais de golpes de Estado dos mecanismos constitucionais de destituição presidencial.

4.1 O ingresso do *impeachment* na práxis política do Ocidente

Com algumas variações institucionais, a maioria dos países presidencialistas e semipresidencialistas adotam algum mecanismo de remoção antecipada dos chefes do Executivo e, na maioria dos casos, o Poder Legislativo cumpre algum papel nesse procedimento: seja iniciando o procedimento que pode culminar na destituição presidencial ou mesmo decidindo sobre o efetivo afastamento da autoridade processada (ROTTA, 2019). Apesar de ser especialmente perigoso para os presidentes da América Latina, região que concentra metade dos *impeachments* bem-sucedidos contra chefes do Executivo ocorridos no mundo desde a década de 1990 (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021), esse instrumento encontra seus antecedentes históricos nas experiências de dois países do centro do capitalismo: a Inglaterra e os Estados Unidos (ALMEIDA, J. V. V., 2019; GALINDO, 2016; MAFEI, 2021).

Na Inglaterra, o surgimento desse instrumento foi um dos capítulos de empoderamento do parlamento diante da monarquia. O contorno inicial do instrumento já estava ali previsto na prática britânica do século XIV: a) um procedimento assemelhado a um processo judicial com direito de defesa garantido; b) uma via para que cidadãos pudessem questionar a atuação de uma autoridade e; c) o julgamento feito pelo parlamento (MAFEI, 2021). Foi por meio da constituição de uma jurisdição do parlamento que as forças políticas que pressionavam contra a concentração do poder na Coroa forjaram a noção de que até os administradores mais

próximos da família real estavam sujeitos à responsabilização. O instituto inglês, como tinha como objetivo estruturar uma estratégia para superar a blindagem permitida pela proximidade entre o administrador e a monarquia, ganhou uma natureza judicial para que a execução da decisão não dependesse de qualquer ato da realeza. Por meio dessa estratégia, a prática inglesa assegurou que a realeza não contasse com qualquer poder de veto à aplicação de eventual punição, além disso, delegou para os Lordes que compunham o parlamento o papel de realizar a responsabilização dos administradores do reino (BROWN, 2010; MAFEI, 2021).

A prática britânica do *impeachment* tinha como objetivo aplicar uma pena. E ela não estava restrita às restrições a direitos políticos. O julgamento realizado pelo parlamento inglês poderia decidir pela prisão do acusado ou até a aplicação da pena de morte (MAFEI, 2021; PINTO, 1964). Contudo o escopo de medidas puníveis por meio desse procedimento se restringia às ofensas ao rei ou à sua família. Por isso, para que de fato a ferramenta empoderasse o Legislativo na decisão sobre os rumos do reino, foi funcional para o parlamento britânico a adoção de uma argumentação que associava a má gestão a uma traição da confiança da monarquia ao causar danos diretos à Coroa (MAFEI, 2021).

O *impeachment* entrou em uma fase de desuso na Inglaterra especialmente quando o parlamento passou a contar com uma ferramenta com menores restrições procedimentais e substanciais: os *attainders*. Com a aproximação entre a agenda da monarquia e do parlamento ocorrida no reinado de Henrique I, a Inglaterra viu crescer os poderes do Legislativo (GALINDO, 2016; MAFEI, 2021; PINTO, 1964), em que pese esse empoderamento não ter sido acompanhado de autonomia. Nesse contexto, o parlamento passou a contar com uma ferramenta com natureza legislativa que assegurava a ele o poder de aplicar penas sem a necessidade de seguir um rito procedimental rígido e de, sequer, seguir a legislação vigente à época. Com os *attainders*, tornou-se possível aplicar uma pena a um crime que sequer existia na época da prática do ato sancionado (MAFEI, 2021). Esse poder absoluto de punição exigia um consenso entre o parlamento e a Coroa na execução da decisão, uma vez que sua materialização passava pela aprovação de uma lei que retroagia para punir o acusado. Esse procedimento em muito se distanciava de um julgamento e traduzia um ato de vontade política de aplicar uma punição. A amplitude dessa ferramenta que se tornou um sucedâneo do *impeachment* na Inglaterra associada à cooptação do Legislativo promovido pela monarquia britânica no período do absolutismo promoveu o ocaso do *impeachment*.

Por sua vez, quando o conflito entre parlamento e a realeza voltou a estar no centro da política inglesa, precisamente no século XVII, mais uma vez o *impeachment* voltou a ser instrumental no processo de empoderamento do parlamento. Antes de a Inglaterra ser tomada

pelo violento conflito entre os que defendiam maiores poderes ao parlamento e os realistas, cujo resultado foi a decapitação de Carlos I, o *impeachment* de um dos auxiliares do rei foi um importante capítulo na disputa entre parlamento e realeza (MAFEI, 2021). Nessa fase de luta dos atores políticos contra o absolutismo, o *impeachment* foi usado para reconhecer que ações abusivas devem ser punidas mesmo que executadas por autoridades que detenham competência para tal (MAFEI, 2021)..

Em reação às investidas de Carlos I e de sua administração contra as prerrogativas do parlamento, o Legislativo britânico impôs, por meio do *impeachment*, uma punição ao conde de Strafford, acusado de executar medidas que minavam as atribuições do parlamento (MAFEI, 2021). Com isso, a ferramenta inglesa foi se constituindo como uma arma para proteger as prerrogativas do Legislativo e para preservar as normas que regulam a comunidade política. A utilização desse instrumento representou um giro importante na política britânica e na natureza do *impeachment*: ficou consolidada a noção de que a soberania do rei não autorizava que ele prescindisse da atuação do parlamento e se assentou a ideia de que o instituto tem como bem jurídico a ser protegido a Constituição, que mantém coesa a comunidade política (MAFEI, 2021).

O *impeachment*, portanto, cumpriu, na Inglaterra, um papel significativo no sentido de empoderar o parlamento. Seu uso, por fim, foi uma das ferramentas usadas pelo Legislativo para conter as investidas da realeza contra suas prerrogativas. O resultado da tensão social projetada no conflito institucional existente entre esses poderes foi a constituição de uma nova arquitetura institucional por meio da qual a Coroa renunciou a prerrogativas e competências para compartilhar o governo com os setores representados no parlamento (MAFEI, 2021).

O empoderamento do Legislativo inglês passou a submeter a administração do reino à legitimidade verificada no parlamento. O resultado dessa tensão em torno da criação de vias para assegurar um controle do governo foi, ao fim, a constituição de uma monarquia parlamentarista. Com essa transformação institucional, o Legislativo pôde contar com um mecanismo facilitado de destituição de governantes: o afastamento pela falta de apoio parlamentar. Como consequência dessa modificação institucional, o procedimento do *impeachment* se tornou um mecanismo vestigial na Inglaterra, visto que os atores políticos representados nesse poder passaram a contar com uma via facilitada de promover mudanças na composição do governo.

O que a experiência inglesa indica é que o *impeachment* se constituiu como uma ferramenta usada para impor limites ao exercício do poder pelo governo. Em um país no qual a soberania era exercida sem qualquer controle, o *impeachment* contribuiu para que os setores

sociais representados no parlamento inglês construíssem estratégias para controlar o exercício da administração do país. Ao utilizar esse procedimento, o Legislativo pôde forjar uma prática capaz de responsabilizar os administradores do reino, ainda que a revelia da vontade da Coroa.

É importante considerar, pois, que esse movimento esteve longe de assegurar o controle do governo à soberania popular, uma vez que, nesse período, nem a composição do parlamento e nem a da administração real estavam condicionadas à decisão da comunidade política. Esse movimento de empoderamento do Legislativo por meio do uso do *impeachment* vivenciado pela Inglaterra está longe de traduzir os mesmos dilemas teóricos e institucionais das democracias modernas. Na experiência inglesa, esse instituto permitiu que um poder, exercido à época sem qualquer referência à soberania popular e sem quaisquer mecanismos de controle, passasse a ter algum procedimento de responsabilização promovido pela política.

Em outra experiência histórica, ao incluir o *impeachment* na arquitetura institucional presidencialista, os constituintes estadunidenses tinham essa prática inglesa como referência. A construção constitucional dos Estados Unidos teve como fato causador uma crise que se fundamentou no reconhecimento de que o país estava sendo governado de forma equivocada (ELSTER, 1992). Porém sua trajetória não negou a legalidade preexistente. Ao contrário, a própria existência da convenção que criou a Constituição estadunidense tem como antecedente a realização pelos colonos de assembleias deliberativas no território colonizado que, antes da independência, já tinha obrigado a Coroa inglesa a reconhecer a capacidade de criação de leis dessa instituição baseada no autogoverno (BARRIENTOS, 2014).

Apesar de se basear em uma prática já existente, o processo constituinte estadunidense não tinha a pretensão de consagrar a ordem estabelecida. É fato que o grau de intensidade das mudanças produzidas pelo processo constituinte estadunidense esteve em disputa mesmo nos espaços de trabalho da convenção, havendo quem defendesse que as deliberações tomadas no órgão não tinham caráter mandatório (ELSTER, 1992). Ainda apontando um conflito sobre o grau de radicalidade das mudanças ali realizadas, em um esforço de assegurar a legitimidade das decisões, parte dos integrantes da convenção justificaram as decisões tomadas naquele órgão utilizando o discurso de que havia uma continuidade de legalidade no processo ali em curso. Esse discurso teve o objetivo de tentar assegurar que a legitimidade do processo constituinte de fundação da nova ordem não estaria legitimada apenas na soberania popular, mas em uma legalidade preexistente (ARATO, 1997). Desse modo, as referências procedimentais e normativas existentes no ordenamento anterior serviram como referência para a construção constitucional iniciada com a independência dos Estados Unidos.

Enquanto formulavam a arquitetura institucional que guiaria o governo da federação em nascimento, os constituintes estadunidenses tinham como objetivo assegurar limites para o exercício do poder. Portanto, em que pese terem como referência a institucionalidade pré-existente da metrópole da qual promoviam a independência, os setores que participaram daquela construção constitucional se opunham expressamente a algumas das características da monarquia britânica. A título de exemplo, prevalecia a noção de que o governo não escolhido pela comunidade política condenava a nação à falta de liberdade (MAFEI, 2021). Desse modo, a criação do sistema presidencialista de governo por esse evento histórico foi uma solução para assegurar que o governo fosse exercido por uma autoridade sujeita à responsabilização e à escolha periódica, prevendo-se, assim, um mecanismo por meio do qual a comunidade política escolhesse o governante.

Ao elaborar a arquitetura para o governo dirigido por um presidente, os constituintes estadunidenses se debruçaram sobre o problema de conciliar o binômio responsabilidade e eficiência. Com o arranjo institucional criado pelo presidencialismo estadunidense, o primeiro caminho de responsabilização do governante é assegurado pelo procedimento eleitoral. A proposta de o governante ser escolhido pela comunidade política para cumprir um mandato determinado por um período não muito longo foi uma estratégia para evitar o abuso de poder e para prever a submissão da agenda do governo à responsabilização política (MAFEI, 2021).

O elemento diferenciador fundamental entre o presidente estadunidense e a monarquia inglesa é, portanto, a responsabilização. Enquanto o chefe da monarquia não estava sujeito a qualquer punição e exercia o poder sem qualquer mecanismo de responsabilização política, a não ser os permitidos contra seus auxiliares, os constituintes estadunidenses trataram de formular uma chefia de governo sujeita à prestação de contas. Para que o governo não estivesse sujeito à instabilidade que colocaria em risco a segunda categoria do binômio mencionado, a Convenção da Filadélfia criou algumas barreiras para investigações contra o presidente (MAFEI, 2021).

Porém a estrutura de responsabilização mencionada acima não impediria que chegasse ao poder, em um primeiro mandato, um sujeito disposto a cometer abusos. Para assegurar esse arranjo institucional com algum poder de reação, os constituintes debateram e previram um mecanismo de destituição presidencial antes do término do mandato. Ao fazerem isso, miraram como exemplo o *impeachment* inglês. A preocupação dos constituintes com o procedimento tratou de evitar o uso arbitrário dessa ferramenta, materializada na aplicação de penas excessivas aos julgados pelo parlamento britânico (PINTO, 1964). Também é possível perceber a influência da prática constitucional inglesa pela opção, na definição do escopo de condutas

puníveis como esse procedimento, pela utilização de categorias jurídicas empregadas nos julgamentos de *impeachment* na Inglaterra e em suas colônias.

A escolha do foro competente para realizar essa responsabilização se baseou na experiência inglesa, contudo também foram apresentados alguns argumentos originais que não se restringiam à prática tradicional da metrópole da qual se constituía a independência. A escolha do Senado como responsável por realizar o julgamento nos casos de *impeachment* teve como fundamento: a) o fato de ser um órgão com maior número de integrantes, o que tornaria difícil qualquer tipo de cooptação por parte do presidente; b) a necessidade de separar o tribunal que poderia fazer o julgamento criminal sobre o mesmo fato, o que contribuía, assim, para a isenção do Judiciário em eventual processo penal; c) o fato de, comparativamente com os tribunais do Judiciário, o Senado contaria com mais incentivo e legitimidade para destituir um presidente, eleito pela maioria do povo, que eventualmente cometa algum ilícito, uma vez que seria custoso para o Judiciário, sem qualquer legitimidade da soberania popular, fazê-lo; d) a não participação do presidente no processo de escolha dos membros do Senado, o que garantiria maior isenção desse órgão (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003; MAFEI, 2021). Além desses fundamentos expressos pelos constituintes, é razoável ainda considerar como razão da escolha um caráter peculiar da composição comum das câmaras altas similares ao Senado: as regras de transformação de voto em mandato nessas casas legislativas costumam incentivar a formação de uma legislatura elitista.

Por sua vez, os constituintes estadunidenses, ao formularem um caminho para destituição presidencial antecipada, também enxergavam na experiência britânica um contraexemplo em alguns pontos. Na Inglaterra, o *impeachment* foi usado para aplicar penas duras, envolvendo até mesmo pena de morte (GALINDO, 2016; MAFEI, 2021; PINTO, 1964). No mesmo sentido, a trajetória do *impeachment* britânico desaguou na criação dos *attainers*, cujo caráter arbitrário é ainda mais perceptível (MAFEI, 2021; PINTO, 1964). Por isso, a Convenção de Filadélfia tratou de limitar o rol de sujeitos passíveis de um processo de *impeachment* às autoridades civis dos Estados Unidos e prever uma lista de condutas puníveis com esse procedimento (GERHARDT, 1999, 2019). Com o mesmo intuito, o instituto no presidencialismo estadunidense promoveu uma separação entre o processo criminal e o *impeachment* de tal modo a restringir o alvo dos efeitos da sanção aplicável por esse último aos direitos políticos da autoridade julgada (GERHARDT, 1999, 2019; PINTO, 1964).

A principal diferença entre o *impeachment* estadunidense e o da sua antiga metrópole repousa na capacidade desse instrumento ser utilizado contra o chefe de governo (GERHARDT, 1999, 2019; MAFEI, 2021). Como o sistema de governo criado pela Convenção da Filadélfia

se constituiu como uma arquitetura institucional dedicada a assegurar que o poder Executivo preste contas à comunidade política, com o *impeachment* sendo um meio alternativo quando a responsabilização pelas urnas for impossibilitada, o presidente da República não poderia estar imune a esse processo. Por seu turno, na Inglaterra, onde o sistema de governo adotado à época do surgimento da prática do *impeachment* tinha como fundamento do poder a própria autoridade do monarca e, por conta disso, a não responsabilização da Coroa estava na essência da engenharia institucional nacional, esse procedimento não tinha como ser aplicável ao rei.

Na Inglaterra, a história secular do instituto o transformou em um instrumento nas mãos do parlamento para ampliar sua participação nas decisões do governo. Esse procedimento submeteu ao juízo do Legislativo, por meio de uma ampliação da noção de traição, autoridades que executavam políticas que desagradavam os setores sociais nele representados, sujeitando-as a todo tipo de pena. Por sua vez, na experiência presidencialista estadunidense, o instituto não cumpriu a função de permitir o controle do Legislativo sobre a agenda do Executivo, nem com base em argumentos normativo nem muito menos com fundamento em análise empírica sobre o uso da ferramenta.

À primeira vista, seria possível imaginar que a escolha de uma categorização genérica das condutas puníveis com o *impeachment* na Constituição estadunidense daria poder ao parlamento de submeter o Executivo a um controle amplo acerca da popularidade e das políticas de governo. Afinal, esse texto constitucional prevê a possibilidade de punição das autoridades civis com o *impeachment* por algumas categorias bem definidas, como traição e suborno, e outras nas quais sobram vagueza, como *high crimes* e *misdemeanors*¹, conforme é possível verificar no texto da Constituição dos Estados Unidos em sua seção 4, “O presidente, o vice-presidente e todas as autoridades civis dos Estados Unidos, serão removidos do cargo por meio de impeachment e condenados por traição, suborno, ou outros *high crimes* e *misdemeanors*” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787, tradução nossa). A amplitude do trecho final do dispositivo mencionado, sem qualquer remissão a uma legislação regulamentadora, dá a entender algum grau de discricionariedade do parlamento estadunidense na definição das condutas puníveis por esse procedimento. Não por outra razão, o debate sobre o escopo do *impeachment* nos EUA tem mobilizado tantos estudos acadêmicos do campo do direito

¹ A tradução literal da sentença usada na Constituição estadunidense não expressa com exatidão o que ela quer dizer, uma vez que altos crimes e contrações parece indicar que a questão fundamental é a gravidade do crime. No entanto, tanto não há identidade entre as condutas puníveis com *impeachment* e os crimes na esfera penal como o ponto relevante não é a gravidade da conduta. Por isso, este trabalho irá se referir a essas categorias sem a tentativa de tradução para o português.

(BROWN, 2010; GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; KINKOPF, 2000; KLARMAN, 1999; SUSTEIN, 1998).

Contudo essa leitura não se mantém se nos debruçarmos sobre o efetivo uso do *impeachment* em território estadunidense e sobre o processo de elaboração da sua Constituição. Os constituintes não travaram um grande debate sobre o sentido dessas categorias (GERHARDT, 1999). Mas isso tem uma razão de ser. Uma grande parte dos membros da Convenção da Filadélfia tinha cursado direito na Inglaterra o uso das categorias de *high crimes* e *misdemeanors* estava inserido em uma tradição do sistema jurídico inglês (HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1974). No século XVIII, a maior parte dos *impeachments* ocorridos na Inglaterra e em suas colônias utilizou algumas dessas duas categorias (HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1974). Desse modo, *high crimes* e *misdemeanors* não eram categorias jurídicas com um vazio semântico. Ao contrário, a prática institucional da época delegava a elas duas um sentido conhecido pelos constituintes estadunidenses. Assim, esses casos que serviram de referência para a Convenção da Filadélfia, para definição do escopo do procedimento, envolviam acusações de abuso de poder, de violação da confiança do cargo ou de violação da ordem político-constitucional vigente (GERHARDT, 1999; HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1974). Então, ao se referirem a essas categorias no texto constitucional, eram a essas hipóteses que os constituintes estadunidenses aludiam.

Pode-se encontrar no percurso da elaboração do texto constitucional outro argumento importante que reitera que a escolha dessas duas categorias não teve como objetivo permitir ao parlamento discricionariedade na atribuição de sentido a elas. Em uma primeira versão apresentada na Convenção da Filadélfia, o dispositivo que tratava sobre *impeachment* previa uma redação que restringia o escopo do procedimento a algumas espécies de crimes, como traição e suborno. Contudo, em reação a essa primeira versão, parte dos constituintes passaram a alegar que tamanha redução do escopo permitiria que o presidente ficasse imune à punição em caso de eventual ofensa grave à ordem constitucional. Por isso, para aplacar essa reação, uma outra versão trouxe a categoria de má administração para permitir a destituição presidencial pelo parlamento. Mais uma vez, a proposta provocou reação de constituintes que enxergavam o uso dessa expressão como uma forma de permitir que o Senado interviesse sobre a agenda do poder Executivo e de tornar o cargo da presidência excessivamente dependente do apoio da Câmara Alta, o que poderia ocasionar instabilidade. Como solução a esse conflito, os constituintes estadunidenses adotaram as expressões atualmente vigentes na Constituição (GERHARDT, 1999, 2019; MAFEI, 2021).

Essa digressão sobre a história de elaboração da Constituição estadunidense aponta um dado relevante: o procedimento, ao ser trazido para a experiência presidencialista, não foi criado com o objetivo de punir qualquer tipo de ofensa definida como tal pela discricionariedade do Legislativo. Ao contrário, ao menos em tese, nos Estados Unidos, o escopo do *impeachment* foi formulado para ser normativamente orientado pelo rol previsto na Constituição. Além disso, essa retomada revela que a inclusão de um procedimento no presidencialismo não teve como objetivo submeter a agenda de governo ao parlamento, mas, sim, de assegurar a responsabilização do presidente em caso de condutas violadoras da ordem político-constitucional.

Além de esse ser o indicativo normativo do procedimento na Constituição dos Estados Unidos, a prática institucional desse país reforça esse entendimento. A decisão do Senado estadunidense de não condenar Andrew Johnson após o conflito que quase levou à sua destituição é um indicativo de que se consolidou nesse país o entendimento de que *impeachment* não serve para punir a diferença de agenda entre o parlamento e o Executivo (GERHARDT, 1999).

O caso do presidente estadunidense que sucedeu a presidência após a morte de Lincoln em 1968 revela ainda que a tese jurídica importa para o desfecho da denúncia. Andrew Johnson assumiu a presidência após o conturbado período da Guerra de Secessão. Por sua origem sulista, os interesses representados por ele na presidência tinham discordância com a proposta de reconstrução que incluiu medidas compensatórias para os recém-libertos da escravidão (MAFEI, 2021). A crise que colocou em risco o mandato presidencial de Andrew Johnson se instalou com uma disputa entre Executivo e Legislativo sobre o grau de liberdade do presidente para montar a sua equipe de governo. Afinal foi o descumprimento por parte do então presidente da exigência legal de solicitar autorização do Congresso para promover qualquer modificação do quadro de ministros que motivou a denúncia que poderia ter como resultado a sua destituição (BROWN, 2010; GERHARDT, 1999; MAFEI, 2021). A acusação contra o sucessor de Lincoln naufragou no Senado, porque uma parcela importante de senadores estava convencida de que a conduta não se caracterizava com a gravidade de um ato punível com o procedimento de *impeachment* (GERHARDT, 1999).

Na literatura, há argumentos pragmáticos para essa conformação do *impeachment* estadunidense, cujo resultado é a limitação do processo à punição de condutas violadoras dos fundamentos da comunidade política. Michael Gerhardt (1999) sustenta que o desenrolar do processo pressiona os membros do Senado a buscarem bases não partidárias para suas decisões. O argumento do autor é uma espécie de crença de que o peso do julgamento da história

condiciona as decisões dos senadores. Cass Sustein (1998), por sua vez, aponta que, como a queda do presidente pode provocar um desequilíbrio na ordem política local grandiosa, os parlamentares tendem a aplicar um critério que dificulta o uso do *impeachment* para derrubar o chefe do Executivo. Por fim, há ainda a noção que sustenta que o *impeachment*, ao ser formulado pelos constituintes estadunidenses, não tinha como objetivo fazer parte da política ordinária como uma ferramenta disponível para uso meramente partidários, o que é evidenciado pela recusa, durante o processo constituinte, do termo má administração para definição do escopo de condutar puníveis com esse procedimento (SUSTEIN, 1998).

Contudo, parece mais crível que esses argumentos, longe de explicar o comportamento do parlamento estadunidense, melhor constata a natureza normativa do julgamento do *impeachment*: é um processo normativamente orientado inclusive quanto ao seu conteúdo, não só quanto à sua forma. Afinal, se é verdade que o Senado estadunidense tem evitado fazer julgamentos com base estritamente partidárias sobre os presidentes daquele país, não é possível afirmar o mesmo quanto ao juízo de autorização feito pela Câmara baixa dos Estados Unidos.

Tem crescido o uso do *impeachment* da Câmara dos Deputados daquele país com finalidade meramente de agitação política feito por uma maioria de oposição, sem nenhum compromisso com o resultado ou mesmo com teses jurídicas (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021). Contudo, essa mudança no comportamento dos atores políticos estadunidenses não tem sido suficiente para alterar o conteúdo normativo do procedimento do *impeachment* contra os chefes do Executivo, uma vez que a participação da Câmara Alta, associada com sua resistência em transformar o procedimento em uma ferramenta de mera sucessão presidencial, tem contribuído para mantê-lo restrito aos objetivos originais do instituto no presidencialismo, qual seja: conter a ação de presidentes que promovem o abuso de poder e colocam em risco os fundamentos da comunidade política.

Contra o chefe do Executivo, a prática estadunidense tem sido resistente à utilização do procedimento de *impeachment*, porém, contra membros do Judiciário, não é possível afirmar o mesmo. Ele é particularmente perigoso para juízes federais nos Estados Unidos. Desde 1787, mais de 70% dos procedimentos de *impeachment* aprovados na Câmara dos Deputados desse país foram contra magistrados, o que representa, em termos absolutos, uma dezena de casos (HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1974).

Esse número não é significativo a ponto de significar que o Judiciário estadunidense costuma perder muitos magistrados por meio desse procedimento, especialmente quando se compara o número absoluto de casos de destituição de magistrados com a quantidade de juízes federais que compõem o judiciário. Mas esse fenômeno é importante para indicar um dado: a

prática estadunidense tem constituído um Congresso mais propenso a destituir magistrados por meio desse procedimento. Essa tendência de o Legislativo ter um limiar mais baixo de tolerância a condutas de juízes federais é explicada por Sustain (1998) pelo fato de essas autoridades, por conta da garantia da vitaliciedade, não estarem sujeitas a outro mecanismo de responsabilização e controle, restando apenas o procedimento de *impeachment* como único mecanismo institucional para punição de condutas irregulares por parte de juízes.

Porém a redução do limiar de tolerância do Congresso com relação às condutas de magistrados, se comparadas com as do chefe do Executivo, está longe de significar que, para aquelas autoridades, o procedimento deixa de ser normativamente orientado. Ao contrário, um argumento normativo já seria suficiente como indício disso: a destituição de magistrados pela simples vontade do parlamento colocaria em risco a independência judicial, princípio coronário das democracias constitucionais. Soma-se a esse indício normativo o fato de que a prática estadunidense do *impeachment*, em que pese ter sido mais rígida com condutas de magistrados, não abandonou a necessidade de fundamentar decisões em teses jurídicas. E no centro da fundamentação dos *impeachments* contra juízes federais está o abuso de poder, o uso do cargo para finalidades impróprias e o comportamento incompatível com suas funções (SUSTEIN, 1998).

O argumento de Sustain (1998) para explicar a menor tolerância do Congresso com relação a condutas de juízes ainda indica um outro fato: a existência de mecanismos alternativos de controle e responsabilização do Executivo é uma arquitetura institucional que, na prática estadunidense, transforma o *impeachment* contra os chefes desse poder em uma ferramenta extraordinária. O chefe do poder Executivo está sujeito ao controle político por uma gama de mecanismos, sendo o principal deles a eleição periódica. Em uma engenharia institucional como essa, o *impeachment* se torna uma ferramenta para uso em situações extremas de inconstitucionalidade generalizada e de condutas que colocam em risco os fundamentos da ordem constitucional vigente. Se de fato não é possível afirmar que a conduta punível com *impeachment* se confunde com crimes ordinários (BROWN, 2010; HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1974; KINKOPF, 2000), afinal, seu objetivo é assegurar a continuidade da ordem constitucional, tampouco é razoável afirmar que, na arquitetura do presidencialismo, ela é aquilo que define a vontade política do parlamento.

Essa investigação sobre o ingresso do *impeachment* na práxis política do Ocidente e do presidencialismo tem especial importância, porque a constituição do presidencialismo na América Latina seguiu o mesmo percurso identificado por Daniel Bonilla Maldonado (2015) no modelo colonial de produção do conhecimento jurídico. O arranjo institucional do

presidencialismo estadunidense serviu de modelo para a construção dos sistemas de governos instalados na região após os movimentos independentistas latino-americanos. Desse modo, a função do *impeachment* no presidencialismo estadunidense tem impacto sobre a experiência presidencialista nas nações da América Latina. Sendo assim, na arquitetura institucional do presidencialismo estadunidense, o *impeachment* cumpre a função determinada de preservar a ordem constitucional de qualquer ação do chefe do Executivo que ponha em risco os fundamentos da comunidade política, ou seja, não é uma ferramenta de sucessão presidencial ordinária, mas, sim, de reação a uma conduta que ponha em risco a ordem constitucional. Foi para isso que esse procedimento foi incorporado à experiência presidencialista. É justamente por isso que o procedimento é normativamente orientado tanto sobre o seu conteúdo quanto sobre sua forma.

É óbvio que, como o presidencialismo se manifesta com arranjos institucionais diversos, os países que adotam esse sistema de governo podem estabelecer funções diversas para esse instituto em suas realidades nacionais. Por isso, é evidente que não é o fato de o país que serviu de modelo para o presidencialismo latino-americano ter previsto um *impeachment* normativamente orientado que obriga qualquer sistema presidencialista da região a adotar essa mesma engenharia institucional. A potência constituinte da comunidade política que cria uma ordem constitucional goza de certa liberdade para adotar o arranjo institucional que entender adequado para a realidade nacional. Por isso, qualquer nação da América Latina poderia dar um conteúdo normativo distinto ao procedimento de destituição presidencial. Porém, no que se refere ao papel do mecanismo constitucional de destituição presidencial no Brasil, país no qual ocorreu o caso a ser estudado neste trabalho, não foi isso que aconteceu, como veremos em tópico adiante.

4.2 A querela sobre a natureza do *impeachment*

Apesar dos indícios apontados acima, de que o *impeachment* presidencial é normativamente orientado quanto ao mérito, esse dado está longe de ser um consenso na literatura jurídica sobre o tema. Enquanto há quem advogue pela liberdade do parlamento de decidir pela destituição do presidente, desde que seja seguido o rito previsto pela Constituição (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; PINTO, 1964), parte da literatura sustenta, em maior ou menor grau, que, no presidencialismo, a Constituição e a lei regulam a deposição presidencial por meio do *impeachment* não só quanto ao rito, mas também quanto ao conteúdo (ALMEIDA, E. M, 2019; BARCELLOS; PIRES, 2016; GALINDO, 2016; GARCIA, 2022;

MEGALI NETO, 2021; SUSTEIN, 1998). Costumeiramente essa divergência se apresenta como uma discordância sobre a natureza do processo e da decisão.

Michael Klarman (1999), ao analisar como se desenrolou o processo de *impeachment* de presidente estadunidense Bill Clinton, sustenta que o processo foi excessivamente jurídico, em contraposição à natureza do procedimento e da decisão ter sido excessivamente política. Segundo esse autor, todo o processo de julgamento do presidente estadunidense se deu em torno de discussões sobre interpretações do texto constitucional, sendo a principal delas se a Constituição permitia ou não destituir o chefe do Executivo pelas razões apresentadas na acusação, ou seja, se a conduta do então presidente poderia ser enquadrado como *high crimes* e *misdemeanors*.

Ao longo do processo do *impeachment* Clinton, os atores envolvidos no processo se depararam com questões polêmicas sobre interpretação da Constituição (KLARMAN, 1999), tais como: a) se, na responsabilização do presidente, existe ou não alternativas ao seu afastamento; b) se o Senado é obrigado a instalar um procedimento para julgamento do presidente quando a Câmara apresenta uma denúncia contra ele; c) como deve ser feito o julgamento, com base em quais critérios.

Apesar de se apresentarem como questões de interpretação constitucional, as posições sobre cada uma delas se organizaram em torno de uma cisão partidária, o que, para Michael Klarman (1999), evidencia que o conflito é, por natureza, político-partidário. A título de exemplo, enquanto os Republicanos defendiam a obrigatoriedade do julgamento do presidente pelo Senado, quando houve a apresentação da denúncia pela Câmara, os Democratas defendiam o oposto (KLARMAN, 1999). A mesma divisão na discussão principal do processo: o mérito da decisão do Senado. Ao reconhecer esse dado, Klarman (1999) sustenta que os debates constitucionais suplantaram o que de fato importa nesse tipo de procedimento: a política.

Para ele, o debate em termos constitucionais permite que os atores da política estadunidense não prestem conta sobre a responsabilidade política de seus atos, assim, em temas que são próprios da política, como é o caso do *impeachment*, a evocação dos argumentos próprios dos debates constitucionais, como precedentes ou interpretação constitucional, é uma estratégia retórica para ou escamotear os fundamentos políticos ou ampliar a autoridade de decisões tomadas com base em valores pessoais (KLARMAN, 1999). Portanto, a crítica do autor sobre o fetichismo constitucional no processo do *impeachment* de Clinton repousa na tese de que valores pessoais e político-partidários são sempre determinantes na tomada de decisão sobre temas que afetam a política. O desdobramento dessa noção é que a decisão sobre o mérito do *impeachment* não tem como ser normativamente orientada.

Por sua vez, há quem sustente que são comparativamente mais benéficas para o regime democrático as arquiteturas constitucionais que asseguram maior liberdade para o parlamento decidir sobre a deposição do chefe do Executivo, desde que seja seguido um rito preestabelecido (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021). Em estudo comparado entre os procedimentos de destituição presidencial nas democracias constitucionais, Tom Ginsburg, Aziz Huq e David Landau (2021) constataram que os países que viveram experiências de remoção presidencial por meio do procedimento de *impeachment* costumam utilizá-lo como uma ferramenta de solução de crises políticas e de reconfiguração das relações entre os atores políticos e, por isso, a adoção de padrões substanciais mais flexíveis para a destituição do presidente pelo parlamento auxilia na transformação desse instituto em mecanismo de sucessão presidencial.

Ao realizarem a comparação sobre os padrões normativos existentes nas democracias constitucionais que regulam a destituição presidencial, os autores (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021) constataram que há dois modelos normativos adotados pelos países com alguma gradação: a) um punitivo, no qual o *impeachment* cumpre a função, ao menos em tese, de punir o chefe do Executivo que praticou um ilícito; b) um de redefinição política, no qual o Legislativo pode remover o presidente com base em critérios bastante abertos.

Desse modo, independentemente do modelo normativo adotado no texto constitucional, os países que viveram processos de remoção presidencial por meio de um *impeachment* costumam utilizá-lo como ferramenta de reação a uma falência da capacidade de o presidente promover negociações políticas ordinárias, a ponto de perder apoio popular e parlamentar (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021). Em suma, segundo eles, mesmo nos países nos quais a Constituição prevê uma arquitetura institucional que delega a esse procedimento a única função de punir o chefe do Executivo, ele ainda assim é usado como instrumento de sucessão presidencial.

A partir da comparação entre as democracias constitucionais, Ginsburg, Huq e Landau (2021) ainda fazem algumas considerações sobre as engenharias institucionais mais adequadas para a democracia no presidencialismo. Segundo eles, a inexistência de um mecanismo facilitado de remoção do presidente para solucionar crises políticas é um incentivo para que os atores da política nacional adotem mecanismos de legalidade duvidosa. Com esse argumento, sustentam que a destituição de Emanuel Zelaya em Honduras em 2009 com atuação de militares se deveu à rigidez da Constituição hondurenha, que delegava apenas a um órgão judicial o poder de remover o chefe do Executivo. Além disso, defendem que a rigidez quanto ao conteúdo do *impeachment* não é capaz de impedir o uso do procedimento como mecanismo de sucessão presidencial. Em sentido contrário, sustentam que o estabelecimento de padrões substanciais

fixos pode exigir que legisladores os forcem para poder usar a ferramenta como mecanismo de solução de crises políticas, o que pode colocar em dúvida a legitimidade do processo. Com essas constatações, os autores defendem que o melhor desenho institucional é o que torna os padrões substantivos fluídos, a ponto de aproximar o julgamento a uma ferramenta de simples manifestação da vontade política.

A mesma liberdade ampla do parlamento para julgar o mérito do *impeachment* do chefe do Executivo é defendida por Paulo Brossard de Souza Pinto (1964). Ao sustentar a natureza política do procedimento, o jurista brasileiro tratou de sustentar a tese de que o parlamento promove a responsabilidade política do chefe do Executivo e, por isso, avalia a administração do governo. Essa noção atribui ao processo de julgamento a utilização de critérios políticos para deliberação. O argumento do autor repousa na diferenciação entre o papel do *impeachment* cumprido em uma monarquia e em uma república. Ao identificar que o procedimento ingressou na praxis política do Ocidente moderno pela adaptação da arquitetura institucional existente na monarquia da Inglaterra para o sistema presidencialista e republicano nascente na independência estadunidense, ele diferencia funções distintas cumpridas pelo instituto nos dois sistemas e formas de governo.

Segundo Brossard (1964), na monarquia, o *impeachment* tem natureza criminal e, por isso, seu objetivo é o de punir aqueles que praticam crimes. Contudo, ainda segundo o autor, o instituto ganhou feições de instrumento político na Inglaterra quando a prática institucional desse país forjou as categorias de *high crimes* e *misdemeanors*, uma vez que elas permitiram a responsabilização política das autoridades do governo britânico. Por sua vez, na experiência estadunidense, o aspecto punitivo teria sido completamente abandonado. Ele encontra como evidência dessa tese o fato de, no presidencialismo, o procedimento do *impeachment* não ter como sanção prevista a aplicação de multa, prisão, ou qualquer outro tipo de pena que atinja a pessoa do chefe do Executivo, mas, tão somente a perda do cargo (PINTO, 1964). Brossard (1964) não desconhece que, tanto no procedimento brasileiro como no estadunidense, o chefe do Executivo pode ter seus direitos políticos atingidos com a declaração da inelegibilidade, porém o autor apresenta uma solução retórica de sustentar que essa é uma consequência do poder disciplinar atribuída pela Constituição ao parlamento, para promover a responsabilização política do presidente.

A defesa da natureza política do *impeachment* nos estudos sobre a arquitetura normativa do procedimento feito por Brossard (1964) tem como consequência a ampliação da liberdade do parlamento no exercício do poder de decidir sobre a destituição presidencial. A predominância do aspecto político na tese do autor atribui critérios políticos a todas as decisões

importantes do processo, sua abertura e seu julgamento. Por isso o esforço do autor de negar que o procedimento aplica uma pena, afinal adotar critérios políticos para decidir sobre a sanção pessoal de alguém, está longe de ser uma possibilidade aceitável em uma democracia constitucional. Para proteger os demais servidores puníveis pelo procedimento de *impeachment* de tamanha liberalidade do parlamento, o autor sustenta que, na categoria crime de responsabilidade, adotada pela Constituição brasileira para identificar as condutas puníveis com esse processo, estão contidos tanto a responsabilização política como os crimes funcionais, sendo aquela restrita ao chefe do Executivo (PINTO, 1964). O autor ainda reconhece que a Constituição brasileira adotou uma estratégia de tipificar as condutas que poderiam ser enquadradas como crime de responsabilidade, para evitar a utilização abusiva do procedimento, porém, para ele, a natureza política do procedimento impede que, na prática, esse tipo de estratégia realmente vincule o parlamento na tomada de decisão sobre o mérito do julgamento (PINTO, 1964).

O significado do reconhecimento da natureza política do *impeachment* para Brossard (1964) é o de transformar o procedimento em um mecanismo capaz de afastar a autoridade que se coloca em conflito com a agenda política do parlamento. Apesar de mencionar de forma contraditória que o instituto serve para permitir que o Legislativo verifique a continuidade da adesão do poder Executivo ao projeto constitucional (PINTO, 1964), a tese de permissão de utilização de critérios estritamente políticos no julgamento sobre a destituição está longe de atribuir ao instituto a única função de preservar a Constituição. As noções de responsabilização política e de utilização de critérios políticos para deliberar sobre o afastamento do presidente, defendidas por Brossard (1964), e o afastamento da orientação normativa da decisão de mérito do *impeachment*, atribuem ao parlamento um controle sobre a agenda política do presidente. Essa arquitetura institucional transforma o instituto em um mecanismo de sucessão presidencial sucedâneo à eleição.

Essa ampla liberdade do parlamento para decidir sobre o momento da derrubada de um presidente da República por meio do *impeachment* é mitigada pela tese de Bruno Galindo (2016), segundo a qual o instituto tem uma natureza híbrida: político-administrativa e criminal. O indicativo para essa noção é que tanto no país que promoveu a importação do instituto para o presidencialismo, os Estados Unidos, como no sistema constitucional brasileiro, há a menção aos tipos de condutas puníveis por meio do procedimento, ainda que com redações pouco claras. Então, sustentar a noção de que há a natureza jurídica híbrida do procedimento tem como consequência a definição de que a decisão do Legislativo sobre a continuidade do governo é normativamente orientada por ser uma resposta a um ilícito do presidente.

Então, na produção teórica no campo do direito, a querela sobre a natureza jurídica do instituto traduz, na verdade, uma disputa teórico-política sobre o grau de discricionariedade da decisão do parlamento: se o Legislativo conta com ampla liberdade para deliberar ou o julgamento é normativamente orientado. Afinal, a existência de aspectos políticos em um processo como esse é fato, e pode-se citar pelo menos os seguintes: a) a tomada de decisão de mérito é feita por um órgão formado por políticos profissionais; b) a decisão tem impacto sobre o exercício do poder; c) há uma tendência na arquitetura institucional dos países que adotam um procedimento como esse de o Judiciário participar de forma pouca significativa nesse tipo de processo (MAFEI, 2021; PÉREZ-LIÑÁN, 2007; ROTTA, 2019). Então, não é possível negar que há aspectos próprios do campo da política em jogo em um procedimento como esse, até porque o caráter fronteiro entre política e direito é próprio de instituições do Direito Constitucional. Então, a natureza política não é exatamente uma peculiaridade do *impeachment*, e está longe de ser realmente uma polêmica. Contudo o que parece estar pouco resolvido na literatura jurídica sobre o tema é o significado dessa natureza para um instituto como esse.

Como vimos até aqui, há uma parte dos acadêmicos do campo do direito (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; KLARMAN, 1999; PINTO, 1964) que sustenta uma noção pragmática, a de que a natureza política do instituto dá ampla margem de decisão para o órgão responsável pela decisão sobre a destituição do presidente. Essa tese sendo verdadeira, haveria pouco espaço para verificar o uso abusivo do procedimento, a não ser nas hipóteses de descumprimento do rito estabelecido. Um dos argumentos principais para essa tese é de que a atribuição da decisão para um corpo formado por políticos profissionais, cujas decisões costumam ser tomadas com base em interesses eleitorais e político-partidários, impõe a esse instituto a impossibilidade de ser normativamente orientado quanto à decisão de mérito do processo.

No entanto, há alguns institutos do Direito Constitucional que têm todo o seu procedimento derivado da tomada de decisão delegada a instituições formadas por políticos profissionais, mas nem por isso há razoabilidade em se defender que, em uma democracia constitucional, a decisão não seja orientada por fundamentos normativos substanciais, como, a título de exemplo, os mecanismos de poderes emergenciais existentes para dar respostas a situações excepcionais de risco à ordem constitucional (FEREJOHN; PASQUINO, 2004).

Na ordem constitucional brasileira, as etapas realmente deliberativas sobre a decretação do estado de defesa ou do estado de sítio ocorrem em instituições que costumam tomar decisão com base em critérios político-partidários, mas nem por isso faz algum sentido sustentar que os

poderes envolvidos nessa decisão têm ampla liberdade para escolher o momento do uso dessas ferramentas.

É verdade que o uso dos instrumentos de poderes emergenciais é particularmente perigoso para os direitos fundamentais e para a continuidade da democracia e da ordem democrática, tendo em vista que um dos principais efeitos desse instituto é a relativização de alguns direitos previstos na Constituição. Esse risco é ainda mais ressaltado se levarmos em consideração o histórico de uso do ferramentas similares ao estado de sítio para subverter a ordem constitucional (LYNCH, 2012; SILVA, 2021). Então, é compreensível a cautela por parte das constituições e da teoria constitucional, que limitam o poder de decisão sobre o uso dessas ferramentas. Porém o procedimento de *impeachment* também pode significar certa limitação de direitos constitucionais, como o direito político passivo do chefe do Executivo, uma vez que é comum a previsão da inelegibilidade como pena aplicável a eventual condenação, e o direito político ativo do eleitorado que escolheu eleger eventual presidente da República. Com isso, não está sendo defendido que o *impeachment* e os mecanismos de poderes emergenciais, como estado de sítio e estado de defesa, trazem riscos semelhantes para as democracias constitucionais, apenas está sendo aferido que o fato de a decisão ser tomada por órgãos formados por políticos profissionais não é critério suficiente para sustentar a liberdade plena do parlamento sobre a decisão de mérito do *impeachment*.

Além disso, a defesa da liberdade do parlamento para decidir de forma quase discricionária sobre a destituição presidencial nesse procedimento perpassa a tese de que, comparativamente a países que não adotam uma via facilitada de retirada do presidente pelo parlamento, a existência de um instrumento de *impeachment* que deve satisfação apenas à política traz melhores resultados (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; KLARMAN, 1999; PINTO, 1964). Essa noção, contudo, não parece superar um obstáculo importante: há uma estrutura normativa que faz do procedimento do *impeachment* uma decisão limitada no mérito, cujas balizas são definidas pelo ordenamento jurídico nacional. Acrescenta-se que é bastante comum que o processo de *impeachment* como sucedâneo dos caminhos ordinários de sucessão presidencial gere desconfiança sobre o procedimento, como pode ser visto em alguns estudos de caso (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; PÉREZ-LIÑÁN, 2018; PÉREZ-LIÑÁN, 2007), em que pese não expressamente reconhecido pelos pesquisadores, o que indica que não parece ser realmente benéfico para a continuidade do regime democrático o uso de um procedimento que incita a suspeita sobre o funcionamento das instituições.

É justificável a busca por ferramentas que permitam a solução de crises políticas e que incentivem os atores políticos a procurarem mecanismos previstos na Constituição para superar

momentos de esgotamento da barganha política possível. Porém não é sensato que isso seja feito por meio da subversão do desenho institucional do *impeachment*. Até porque há alternativas institucionais para essa superação. Um exemplo é o que ocorre em alguns países da América Latina que adotam como via para destituição antecipada do chefe do Executivo por motivações meramente políticas a convocação de uma consulta popular sobre a continuidade do governo de ocasião, chamada de referendo revogatório (GALINDO, 2016). Um procedimento como esse delega a palavra final sobre a avaliação política do mandato do chefe do Executivo a quem realmente deve decidir sobre o exercício do poder em democracias: a soberania popular.

Então, o reconhecimento da natureza política do procedimento não implica necessariamente em discricionariedade na tomada de decisão do parlamento sobre a continuidade do governo, tampouco em reconhecê-lo como ferramenta legítima para substituir as decisões das eleições. O aspecto político do procedimento tão somente reflete o fato de haver interesses políticos que são levados em consideração no processo, de o órgão responsável pela tomada de decisão ser um colegiado formado por políticos profissionais e de ele ser um instituto com uma característica própria do direito constitucional: o caráter limítrofe entre política e direito.

Está presente desde a formação do constitucionalismo essa relação entre esses dois campos. O surgimento da Constituição em seu sentido moderno se relaciona com um processo de criação de limites à autoridade e de instrumentos de justificação de seu exercício. O constitucionalismo assegura a efetivação desse último intuito graças aos seguintes pressupostos: o reconhecimento de que as leis e as instituições têm origem nas relações humanas; no entendimento de que a lei é resultado de uma escolha deliberativa; na exigência de que essa escolha se relacione com aqueles que por ela serão afetados e que ela seja resultado da relação entre pessoas iguais e livres (KUMM, 2010). O projeto do constitucionalismo em muito se materializa, portanto, na criação do vínculo entre as deliberações políticas e a coletividade de sujeitos que será por elas afetada e na criação de mecanismos que permita que a comunidade política imponha transformações às instituições, afinal a criação de um documento escrito com pretensão de normatividade é fruto da vontade de uma coletividade de modificar a arquitetura institucional vigente, sendo dessa pretensão transformadora que nasce a normatividade do texto constitucional, uma vez que ela traduz a vontade da comunidade política de regular e ordenar as instituições vigentes.

O constitucionalismo moderno foi criado por meio do manejo de uma categoria que se encontra no limiar entre esses campos. O processo de criação de uma ordem constitucional com

pretensão de normatividade utilizou amplamente a noção de poder constituinte da comunidade política. Foi esse movimento que tornou essa categoria um conceito estruturante da ordem política moderna, o que ocorreu por meio da ação coletiva de setores sociais de países que quiseram reestruturar a ordem política vigente, impondo limites ao exercício do poder (COSTA, 2005; ELSTER, 1992; FERNÁNDEZ, 2012; PISARELLO, 2012; QUEIROZ, 2018). Dessa ação coletiva se forjou um documento escrito com pretensão de normatividade, capaz de prever uma arquitetura institucional de governo a ser seguida; um arcabouço de garantia de direitos e um procedimento de modificação das cláusulas constitucionais. O constitucionalismo nasceu de um processo de autoconstituição de órgãos deliberativos, como assembleias competentes para modificar a estrutura institucional vigente, por meio de um documento que instituiu uma nova arquitetura para o campo da política (ELSTER, 1992). Com esse mecanismo, produziu-se a zona de interseção entre direito e política, que representa o constitucionalismo, por isso, é próprio dos seus institutos terem essa característica limítrofe entre esses campos.

Além disso, a forma pela qual o constitucionalismo ingressou na prática política moderna aponta para a inexistência da transformação de um instituto de responsabilização de autoridades em um mecanismo de sucessão presidencial capaz de alijar a soberania popular da escolha do chefe do Executivo. O movimento que forjou a noção moderna de Constituição tem seu núcleo fundamental na construção de mecanismos capazes de vincular as decisões políticas à comunidade política. A noção de poder constituinte, fundamental para a invenção da ideia de constitucionalismo, entrou no léxico político graças ao contrapoder de uma comunidade política com pretensão de alterar a arquitetura institucional vigente, por isso, ele é “a expressão jurídica do ímpeto democrático” (LOUGHLIN, 2003, p. 100, tradução nossa). Tanto é assim que um dos elementos centrais do constitucionalismo, a proteção e garantia de direitos, cumpriu e ainda desempenha um importante papel político de reivindicar o direito de participação nas estruturas políticas e de reconhecer os membros da comunidade política como sujeitos políticos relevantes na tomada de decisão (FORST, 2013). Então, há certa distorção na utilização de um instituto do direito constitucional para afastar a soberania popular do processo de sucessão presidencial.

4.3 O *impeachment* e as balizas constitucionais e legais no Brasil

Até aqui, foi apresentado o papel cumprido pelo *impeachment* no presidencialismo e como ele aponta para a decisão de mérito nesse procedimento ser normativamente orientada. Contudo, como já adiantado, os ordenamentos jurídicos nacionais poderiam prever uma engenharia institucional distinta. Por isso, é necessária a investigação sobre como a Constituição e a legislação brasileira regulam o procedimento, para que seja verificado se há

indicativo de critérios para identificação do uso abusivo do *impeachment* e, principalmente, se o desenho institucional brasileiro permite a utilização do procedimento como sucedâneo aos mecanismos ordinários de sucessão presidencial.

Inicialmente, é importante definir a que nos referimos quando tratamos sobre *impeachment*. Em que pese ser bastante comum na literatura jurídica do Brasil (GALINDO, 2016; MAFEI, 2021; PINTO, 1964) a utilização desse termo para se referir a apenas aos procedimentos de responsabilização do presidente da República diante da prática de crime de responsabilidade, o termo é também usado, especialmente na produção da ciência política (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; HINOJOSA; PÉREZ-LIÑÁN, 2002; MAINWARING; SHUGART, 1997; PÉREZ-LIÑÁN, 2018; PÉREZ-LIÑÁN, 2007; ROTTA, 2019), para descrever uma pluralidade de procedimentos distintos, tendo como únicos fatores convergentes o resultado possível, a destituição presidencial, e um dos atores envolvidos, o parlamento. Apesar de o Legislativo ser um dos protagonistas nesse tipo de procedimento, não é incomum a participação ativa do Judiciário, sendo cumprida a função de autorizar o processo ou mesmo de dar a palavra final sobre a destituição do presidente (PÉREZ-LIÑÁN, 2007; ROTTA, 2019).

No que se refere aos atores envolvidos no processo, há ao menos três tipos de procedimentos adotados ao redor do mundo (PÉREZ-LIÑÁN, 2007; ROTTA, 2019): a) um modelo no qual o Legislativo tem protagonismo; b) um modelo no qual o Judiciário é dominante; e c) um modelo híbrido. Os países que adotam o modelo no qual o Judiciário desempenha o papel de julgar o presidente nesses procedimentos são aqueles que, em sua maioria, possuem o parlamento formado por apenas uma casa legislativa, logo, nesses casos, não há muita polêmica sobre a predominância de questões legais na etapa de julgamento. Nos países nos quais o parlamento é constituído por duas casas legislativas, predomina a adoção de um procedimento no qual o Legislativo tem protagonismo na decisão sobre o julgamento do chefe do Executivo (PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Apesar dessa tendência global, o Brasil adotou um desenho institucional diferente, que pode ser enquadrado no modelo híbrido de responsabilização e destituição do presidente da República. A ordem constitucional de 1988 prevê dois procedimentos distintos de destituição presidencial a depender do tipo de conduta praticada pelo chefe do Executivo: um que tem predominância do Judiciário; e outro que tem como sujeito da deliberação o poder Legislativo. Em ambos, o presidente tanto pode ser afastado cautelarmente do cargo e ter como resultado a destituição definitiva.

Nos dois sistemas de responsabilização, o poder Legislativo cumpre papéis relevantes, porém, distintos. A lógica da participação desse poder decorre da tentativa de a Constituição

brasileira harmonizar um binômio que está em jogo em democracias constitucionais: responsabilização e estabilidade. Como o constitucionalismo nasceu para impor limites ao arbítrio no exercício do poder, ele pressupõe algum controle sobre ele. Por isso, a construção de um desenho institucional capaz de permitir a responsabilização do chefe do Executivo é um imperativo para as democracias constitucionais. Contudo, especialmente em sistemas presidencialistas, essa responsabilização pode abalar a estabilidade política por diversos fatores, entre eles: a) é possível que a responsabilização do presidente acarrete a paralização da Administração Pública; b) o caráter plebiscitário das eleições presidenciais pode fazer com que a responsabilização dessa autoridade provoque uma insatisfação popular de tal ordem que ameace a ordem política. Por conta desse risco à estabilidade política, a Constituição brasileira prevê, nos dois sistemas de responsabilização, um controle político, feito nos dois casos pela Câmara dos Deputados, para verificar se o custo vale à pena.

Para as condutas praticadas pelo presidente da República previstas na legislação penal, ou seja, para responsabilizar pela prática de crimes comuns, a Constituição brasileira previu um procedimento com predominância do Judiciário. Nele, o Legislativo faz um juízo autorizativo por meio da Câmara dos Deputados, mas a decisão de mérito é tomada pelo STF. Mesmo nesse caso, há uma tendência na Constituição brasileira a privilegiar a estabilidade no binômio envolvido no sistema de responsabilização do presidente da República. Seguindo o exemplo da engenharia institucional dos Estados Unidos, que serviu de modelo para a constituição do presidencialismo na América Latina, o texto constitucional brasileiro prevê uma cláusula de imunidade temporária, cuja função é, na vigência do mandato presidencial, limitar qualquer procedimento de responsabilização do presidente a condutas praticadas que tenham relação com a atividade de chefia do Executivo.

Esse sistema de responsabilização previsto na Constituição brasileira limitado aos crimes comuns não tem como objetivo final a destituição presidencial, mas a aplicação das sanções típicas do direito penal. Assim, a consequência acessória, decorrente da suspensão dos direitos políticos, é a perda do mandato presidencial. Mas, antes mesmo de eventual condenação definitiva, o resultado pode ser o afastamento do chefe do Executivo, uma vez que o afastamento cautelar, ainda que limitado ao prazo de 180 (cento e oitenta dias), é mandatório se o tribunal, após a autorização do seguimento do processo pela Câmara dos Deputados, entender que há indícios suficientes para dar seguimento à ação penal e, assim, receber a denúncia contra o presidente. Desse modo, no caso de julgamento por crime comum, o parlamento não participa de nenhuma etapa decisória que, de forma direta, pode ocasionar o afastamento ou na destituição do chefe do Executivo. No entanto, como a consequência desse

procedimento pode ser a destituição presidencial, e o parlamento desempenha nele uma função relevante, qual seja a de realizar o controle político sobre a conveniência do processo, é possível enquadrá-lo como um *impeachment* com predominância judicial (KADA, 2003; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Para o estudo desempenhado neste trabalho, apesar de também ser reconhecível como um *impeachment* o caso de julgamento por crime comum, no tocante a seu desenho normativo, ele importa pouco por questões de natureza pragmática e acadêmico-teórica. O caso que se pretende estudar nesta tese não foi um julgamento por crime comum, portanto esse sistema de responsabilização não é capaz de iluminar a destituição de Dilma Rousseff. Ademais, não há controvérsia significativa sobre o grau de liberdade dos atores decisórios nesse procedimento. Como, nesse sistema de responsabilização, a Câmara dos Deputados realiza um controle político, sua decisão deve levar em consideração os indícios de materialidade e autoria de eventual ilícito, mas não apenas isso, pois seu papel é o de avaliar a conveniência e a oportunidade de iniciar um processo que pode gerar instabilidade. Por sua vez, a decisão de mérito do tribunal competente para julgar a conduta do chefe do Executivo é normativamente orientada, sendo esse o dado mais relevante.

O que explica a ausência de controvérsia relevante sobre a orientação normativa da decisão de mérito do sistema de responsabilização do presidente por crime comum são, pelo menos, os seguintes fatores: a) o objetivo do procedimento é a aplicação de uma sanção prevista na legislação penal, tendo apenas como consequência acessória a destituição presidencial; b) o responsável pelo julgamento é um órgão formado por atores, dos quais, ao menos em tese, se espera a tomada de decisão técnica, com ampla justificação do processo decisório; c) o desenho institucional se trata apenas de um procedimento especial de aplicação da lei penal, não sendo razoável a argumentação de que a simples condição funcional do agente da conduta potencialmente ilícita justifique a utilização de critérios distintos dos usuais, quais sejam os técnico-jurídicos, para julgamento.

Por sua vez, há um segundo sistema de responsabilização do chefe do Executivo previsto na Constituição Federal, que diretamente se relaciona com o caso em estudo, no qual o poder Legislativo é responsável pela decisão de mérito. A previsão de um procedimento de *impeachment* com dominância do Legislativo não é uma inovação da Constituição de 1988. Desde a Constituição imperial, há a previsão de *impeachment* com dominância do Legislativo, contudo, como nos moldes do desenho institucional britânico, nesse período, o procedimento não atingia o chefe do Executivo, mas tão somente os seus ministros (GALINDO, 2016; MAFEI, 2021). Porém, desde a primeira Constituição republicana, esse procedimento passou a

ser previsto como um dos mecanismos de destituição presidencial (ALMEIDA, J. V. V., 2019; GALINDO, 2016; MAFEI, 2021). Desde então, a engenharia institucional geral variou em aspectos laterais e, geralmente, em resposta à mudança da estrutura do Legislativo (GALINDO, 2016), mas, no que se refere à função do instituto, ao menos do ponto de vista normativo, não houve mudança significativa. A opção por descrever as condutas do chefe do Executivo puníveis por meio do *impeachment*, com dominância do Legislativo, está presente desde a primeira Constituição republicana (MAFEI, 2021) e, na Constituição de 1988, isso não foi diferente.

O desenho institucional previsto para esse segundo sistema de responsabilização prevê uma espécie própria de condutas puníveis, os crimes de responsabilidade, e, no próprio texto da Constituição, há uma delimitação dos tipos sujeitos a esse procedimento, são eles, conforme o art. 85 da Constituição, os atos:

[...] que atentem contra a Constituição, e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do país; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais (BRASIL, 1988, n. p.).

Apesar de o texto constitucional mencionar a hipótese de cometimento de crimes de responsabilidade por outras autoridades e de prever um procedimento para julgamento nesses casos, apenas para o presidente da República o ordenamento constitucional previu de forma exaustiva as condutas que poderiam ser punidas com esse procedimento, em que pese remeter a definição dessas categorias e a regulação do processo a uma lei ordinária. Percebe-se, de pronto, que o constituinte brasileiro teve uma maior preocupação sobre o padrão para definição do crime de responsabilidade do presidente da República, a ponto de assegurar a definição das condutas puníveis no próprio texto da Constituição, do que com as demais autoridades sujeitas a um procedimento de julgamento por crime de responsabilidade, como ministros de Estado e do STF e prefeitos, uma vez que a maior parte da definição dos crimes de responsabilidade praticados por essas autoridades é delegada à lei ordinária. Ademais, se comparado com as expressões usadas no texto constitucional que serviu de inspiração para incorporação do procedimento no ordenamento jurídico brasileiro – “[...] traição, suborno, ou outros *high crimes e misdemeanors*” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787, n. p., tradução nossa) –, há mais clareza na definição das condutas sujeitas a esse julgamento no texto brasileiro.

A escolha dos vocábulos da Constituição brasileira indica com presteza que a intenção do instituto é a punição de uma conduta violadora da ordem constitucional. O acionamento do procedimento está autorizado em situação de grave violação das regras fundamentais da ordem política. A conduta punível com o procedimento precisa ser atentatória contra a Constituição. Então, não é um procedimento disponível para que o parlamento promova uma avaliação das políticas de governo de ocasião. Ao contrário, é uma ferramenta para reação por parte do parlamento a um ato do presidente que ponha em risco a ordem constitucional.

A natureza punitiva do procedimento fica ainda mais evidente quando se leva em consideração a consequência prevista na Constituição para um julgamento cujo resultado condene o chefe do Executivo. Ao contrário do primeiro sistema de responsabilização que foi tratado neste tópico, o julgamento por crime de responsabilidade tem como principal objetivo a destituição da autoridade que cometa um ilícito capaz de ameaçar a ordem constitucional. A preservação das regras fundamentais da comunidade política é, portanto, a principal função desse instituto.

Mas, ainda assim não é afastado o caráter punitivo do procedimento. No dispositivo que trata sobre a competência do Senado Federal para julgar os crimes de responsabilidade de ministros do STF e do presidente da República, a Constituição prevê como consequência não só a perda do cargo, mas a inabilitação para o exercício de qualquer função pública. Inclusive essa é mais uma diferença entre os procedimentos brasileiro e o estadunidense: enquanto, na Constituição brasileira, a inabilitação é uma consequência necessária da condenação, no procedimento estadunidense ela é decidida caso a caso. Portanto, em caso de condenação, na prática brasileira, o instituto tem como resultado a limitação de direitos políticos das autoridades julgadas pelo Senado, ou seja, se comparado à forma de aplicação da lei penal, que prevê regras de dosimetria da pena, o procedimento para punição por crime de responsabilidade é mais rígido, uma vez que proporciona a aplicação de toda a pena – perda do cargo e inabilitação por 8 (oito) anos – ou nenhuma, o que reforça a necessidade de o procedimento ser normativamente orientado.

Quanto ao rito a ser seguido pelo procedimento, o texto constitucional prevê poucos mandamentos. Além da competência do julgamento, delegada para o Senado, para realizar o juízo autorizativo, prevista para a Câmara dos Deputados, o texto constitucional apenas trata do quórum para condenação e para autorização do processo (2/3 dos membros da respectiva casa legislativa), da pena aplicada (perda do cargo e inabilitação por 8 anos), da presidência das sessões de julgamento (exercida pelo presidente do STF) e do afastamento cautelar do chefe do Executivo, delegando para lei ordinária o papel de regular o procedimento.

Porém, mesmo sobre alguns desses pontos, a Constituição não responde a todas as questões possíveis. Por exemplo, de forma distinta do procedimento estadunidense, no brasileiro, o presidente é afastado cautelarmente pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a instalação o processo pelo Senado. O afastamento cautelar é mandatório, ou seja, não é uma medida a ser deliberada pelo parlamento, mas uma consequência da instalação do processo. Contudo, no texto constitucional, não consta se esse afastamento é uma consequência da autorização do processo feita pela Câmara dos Deputados ou se de um juízo preliminar feito pelo Senado, tampouco informa, sendo o segundo caso, qual o quórum da decisão do Senado Federal que instala o processo de apuração e julgamento por crime de responsabilidade do presidente da República. Essa lacuna no texto constitucional motivou intervenção do STF para definição do rito no caso de Dilma Rousseff, como será visto adiante.

Além disso, a Constituição é silente sobre a possibilidade de controle judicial do mérito da decisão desse julgamento. É verdade que, ao prever como direito fundamental o poder de peticionar em defesa de direitos e a inafastabilidade da jurisdição diante de eventual lesão ou ameaça ao direito, é possível sustentar que o Judiciário tem a prerrogativa de revisar a decisão de mérito diante de algum abuso de conteúdo ou de forma. Porém, nas práticas constitucionais brasileira (GALINDO, 2016; MAFEI, 2021) e da maior parte das democracias que preveem um procedimento de *impeachment* com predominância do Legislativo (PÉREZ-LIÑÁN, 2007; ROTTA, 2019), o Judiciário desempenha um papel coadjuvante no processo, restrito à intervenção diante de algum descumprimento do rito processual. No Brasil, essa atuação secundária do poder Judiciário não é uma previsão expressa da Constituição, mas uma construção do comportamento estratégico do STF nos casos de *impeachment* por crime de responsabilidade ocorridos na Nova República. Nos dois casos ocorridos, a corte foi convocada tanto para estabelecer o rito, diante das incertezas interpretativas da legislação aplicável e da atuação criativa de alguns atores políticos, como o presidente da Câmara dos Deputados (GALINDO, 2016; MAFEI, 2021), como para revisar o conteúdo das decisões proferidas, tendo, contudo, se recusado a desempenhar o último papel, possivelmente para evitar o envolvimento da corte em conflitos capazes de provocar danos à sua legitimidade.

Soma-se a isso mais uma dificuldade pragmático-interpretativa para regulação do procedimento de julgamento por crime de responsabilidade: as condições de elaboração da Lei reguladora do processo, a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950. O texto constitucional remete à legislação ordinária o papel de regular o procedimento e definir de forma detalhada as ações que consubstanciam crimes de responsabilidade. Como não houve edição de uma legislação posterior à promulgação da Constituição de 1988, a regulação do processo é feita pela lei

editada na década de 1950, recepcionada pelo atual ordenamento jurídico. A Constituição vigente na época, ao tratar sobre o instituto do julgamento por crime de responsabilidade, usa estratégia bem semelhante à Constituição de 1988: prevê que o procedimento deve ser utilizado como mecanismo de responsabilização do chefe do Executivo diante do cometimento de algumas condutas atentatórias às regras fundamentais da comunidade política (BRASIL, 1946).

Da mesma forma que o texto constitucional atual, o de 1946 estabelece um rol de condutas que podem ser caracterizadas como crime de responsabilidade, inclusive, os tipos previstos nas duas constituições são muito semelhantes. As principais diferenças, no que se refere ao desenho institucional, são tão somente quanto ao procedimento, por exemplo, o quórum para autorização da Câmara dos Deputados. Então, quanto ao papel institucional do procedimento, nos dois desenhos normativos, o *impeachment* provocado por crime de responsabilidade cumpre o mesmo objetivo: aplicar uma punição.

Apesar das semelhanças normativas, os dois ordenamentos estavam inseridos em contextos político-culturais bem distintos, o que tem impacto significativo na arquitetura institucional. Se é verdade que a instabilidade política não é um fenômeno completamente abandonado pela América Latina contemporânea, como já tratamos no primeiro capítulo desta tese, o fato é que, nos anos em torno da década de 1950, ela tinha ao menos uma intensidade mais elevada e uma natureza mais profunda, o que, inclusive, colocava em risco constante a continuidade do regime democrático.

A diminuição significativa do número de países da região cujos regimes podem ser categorizados como autoritários e semiautoritários a partir de meados da década de 1980 (PÉREZ-LIÑÁN, 2007) é um indicativo dessa diferença. O quadro de instabilidade do período anterior à 1988 é, ainda, mais bem percebido se se levar em consideração o uso constante de certos mecanismos, como estado de sítio e estado de defesa (LYNCH, 2012), capazes de tornar como regra alternativas institucionais que deveriam ser usadas em situações excepcionais. Sequer durante a vigência de um regime democrático, como o de meados da década de 1940 e da década de 1950, enquanto vigia a Constituição de 1946, foi abandonado o uso dessas ferramentas (SILVA, 2021). Então, o contexto político-institucional no qual foi elaborada a lei que até hoje rege o procedimento do *impeachment* por crime de responsabilidade é muito distinto do instalado pela Constituição de 1988 e, certamente, ele tem impactos sobre as escolhas do texto presente na Lei n. 1.079/1950.

A regulação do procedimento de destituição presidencial tem um histórico de tensão na política brasileira. O *impeachment* está, de forma indireta, relacionado à queda do primeiro presidente da República brasileira. O conflito entre o Legislativo e o primeiro presidente do

Brasil, Deodoro da Fonseca, teve, em um dos seus momentos-chave, a elaboração de diploma legal normatizando a forma de afastamento do presidente (MAFEI, 2021). Como reação ao texto do parlamento, o então presidente vetou a proposta legislativa e, em seguida, tratou de determinar o fechamento do Congresso. A reação exagerada do chefe do Executivo tornou coesa a oposição parlamentar a Deodoro, que foi pressionado até chegar a renunciar. Por seu turno, a elaboração da Lei n. 1.079 em 1950 não teve como desfecho a queda presidencial, mas esteve envolvida em um ambiente similar de conflito entre poderes.

A lei em questão foi elaborada às vésperas da eleição que faria Getúlio Vargas retornar à presidência. Por isso, seus dispositivos refletem o objetivo do parlamento de dotar essa instituição de uma arma capaz de conter eventual ensaio autoritário do presidente (MAFEI, 2021), o qual, no passado, tinha instalado o Estado Novo e manobrado as instituições para perseguir opositores. Por isso, apesar de o texto constitucional ter indicativo de contenção da liberdade do parlamento em relação a decidir sobre o momento do afastamento de um presidente, ao prever as condutas puníveis com esse procedimento, não foi com essa orientação que foi elaborada a lei reguladora do *impeachment*. Afinal, a aprovação do Projeto de Lei que resultou na Lei n. 1.079/1950 tinha como objetivo assegurar amplo controle do Executivo pelo parlamento, para tutelar o governo que possivelmente nasceria com o retorno de Getúlio Vargas para a presidência. Isso em um contexto, já mencionado no capítulo anterior, de agudização dos conflitos entre os setores sociais que sustentavam o pacto político que estabilizava, à época, a burguesia no poder: o capital industrial e o agronegócio (MARINI, 2014a).

Soma-se a isso outro conflito trazido à tona pela base antigetulista, acerca do desenho institucional da República brasileira, com a iminência da eleição de Getúlio Vargas (ALMEIDA, J. V. V., 2019). Em 1949, ou seja, um ano antes da eleição de Vargas e da aprovação e publicação da Lei n. 1.079/1950, o parlamento se dedicou a debater a emenda constitucional que poderia alterar o sistema de governo para o parlamentarismo. Contudo, com a derrota da Proposta de Emenda à Constituição (PEC), o mesmo grupo político partidário do parlamentarismo passou a pressionar pela aprovação do Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 23 de 1949, que regularia o procedimento de destituição presidencial. Então, a aprovação de um rito para destituir o presidente da República foi um plano alternativo dos partidários do parlamentarismo, o que sustenta a tese de João Victor Villaverde de Almeida (2019) de que a aprovação da Lei n. 1.079/1950 foi uma espécie de contrabando parlamentarista para o sistema presidencialista então vigente.

A constatação de que a aprovação da lei reguladora do *impeachment* por crime de responsabilidade foi uma estratégia substituta dos defensores do parlamentarismo da década de

1950 e principalmente de setores antigetulistas para submeter o poder Executivo a um forte controle do parlamento não ignora o que constata Cláudia Paiva Carvalho (2019): a Lei n. 1.079/1950, no que se refere à tipificação das condutas puníveis com esse procedimento, em muito repete as previsões do decreto que regulava o *impeachment* no período imperial. De fato, não dá para atribuir a técnica legislativa de vagueza a alguns tipos previstos na Lei n. 1.079/1950, pois seu objetivo foi a parlamentarização do presidencialismo brasileiro, promovido pelos setores parlamentaristas da década de 1950, já que sequer houve uma atividade inventiva significativa por parte da legislatura que aprovou a Lei em questão (CARVALHO, 2019). Porém é possível constatar que a criação do rito por si só, nos exatos termos aqui descritos, tinha como objetivo ampliar o controle do parlamento sobre a agenda do Executivo.

Nesse contexto político-institucional, foi aprovada a legislação (BRASIL, 1950, n. p.) que traz, no rol de condutas puníveis, alguns tipos bem definidos, como, por exemplo, “declarar a guerra, salvo os casos de invasão ou agressão estrangeira, ou fazer a paz, sem autorização do Congresso Nacional” (BRASIL, 1950, n. p.) e “tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras” (BRASIL, 1950, n. p.), com caráter excessivamente aberto capaz de gerar dificuldades interpretativas, como “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo” (BRASIL, 1950, n. p.). Apesar da vagueza de alguns dos tipos previstos na legislação, o caráter punitivo do procedimento não é afastado, afinal, ele é definido pelo texto da Constituição tanto ao prever as condutas puníveis como ao estabelecer, como consequência do procedimento, a restrição aos direitos políticos do chefe do Executivo.

A legislação em questão também assegura procedimentos de ampla defesa para a autoridade processada tanto na fase de admissibilidade, ocorrida na Câmara dos Deputados, como na de julgamento, cujo palco é o Senado federal. A garantia da ampla defesa tem uma razão de ser: o instrumento é uma via de aplicação de uma pena e, justamente por isso, o procedimento precisa ser normativamente orientado.

A exigência do rito tem relação com o direito material; caso contrário, ter-se-ia um mero simulacro de julgamento, pois aplica uma penalidade que tanto a Constituição de 1988 como o rito previsto na Lei n. 1.079/1950 preveem como sendo oportunidades para que o chefe do Executivo denunciado intervenha sobre o convencimento e sobre a cognição de seus julgadores. Desse modo, por ser um julgamento, a decisão proferida pelo parlamento precisa ser fundamentada em fatos e provas constantes nos autos e não goza de discricionariedade sobre a interpretação sobre as condutas autorizativas da destituição presidencial. Não é à toa que a

consequência do *impeachment* se restringe àquele que pratica o ato, e não se estende a toda estrutura do governo e à vice-presidência, como seria o caso de dissolução do governo.

A necessidade do seguimento de um rito que assegure a ampla defesa está constatada até por quem defende a ampla liberdade do parlamento sobre a decisão de mérito na destituição do presidente em caso de *impeachment* (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; PINTO, 1964). Nesse sentido, o fato de não ter sido assegurado um rito compatível com o exercício da ampla defesa tornou-se o fundamento das críticas contra o procedimento que destituiu Fernando Lugo da presidência do Paraguai, por exemplo.

Essa avaliação, sobre a relação entre o cerceamento da ampla defesa e a legitimidade do *impeachment* contra Lugo, está presente tanto entre quem defende alguma contenção da discricionariedade do parlamento (GALINDO, 2016; MAFEI, 2021) quanto entre aqueles que advogam tese contrária (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021). Contudo, rito sem conteúdo é mero simulacro de julgamento. A adoção da tese de que é necessário assegurar a ampla defesa, mas não é possível que o *impeachment* seja normativamente orientado quanto ao conteúdo, esvazia o procedimento de sentido. Ora, para que assegurar a ampla defesa se o parlamento pode decidir como bem entender?

Então, na arquitetura institucional prevista na Constituição de 1988, o *impeachment* é um procedimento normativamente orientado tanto no seu rito quanto no seu conteúdo. Afinal, é uma ferramenta de aplicação de uma penalidade cujos impactos nos direitos políticos passivos do chefe do Executivo, diante da previsão da inabilitação para qualquer cargo público, e dos direitos políticos ativos do eleitorado, permite que o parlamento derrube um chefe de poder escolhido pelo eleitorado. Por isso, a decisão tomada no julgamento por crime de responsabilidade não se vincula aos ditames constitucionais e legais apenas no que se refere ao rito estabelecido; ao contrário, a decisão de mérito é normativamente orientada. A adoção de tese contrária a essa teria como consequência aceitar como razoável que alguém seja punido, com dura restrição ao exercício de direitos políticos, por mera conveniência política.

A Constituição ter escolhido uma instituição formada por agentes que costumam tomar decisões levando em consideração critérios político-partidários e interesses político-eleitorais não é suficiente para permitir discricionariedade ampla na aplicação da pena. Afinal, como aponta Rafael Mafei (2021), os agentes políticos cotidianamente fazem interpretações sobre os textos legais na gestão da coisa pública. Há administradores públicos que são agentes políticos que precisam interpretar a legislação ao decidirem em processos administrativos disciplinares, em processos de licitação ou ao responderem a pedidos de informação formulados por meio do procedimento da Lei de Acesso à Informação. E não é pelo fato de serem agentes políticos que

é dado a esses gestores o poder de darem o sentido que quiserem ao que está disposto no ordenamento jurídico para atenderem aos interesses político-partidários ou pessoais.

Se não é dado esse grau de liberdade a agentes políticos em tema de direito administrativo, como no exemplo dado por Mafei (2021), ele seria ainda menos compatível na interpretação de dispositivos que regulam o exercício do poder, que intervêm na relação de representatividade entre governo e soberania popular e que promovem restrição a direitos políticos, como é o caso do *impeachment* por crime de responsabilidade. Por isso, a decisão de mérito, ainda que tenha sido delegada para um órgão político, é orientada pelos tipos previstos no texto constitucional e na lei reguladora. Uma vez que a Constituição só prevê a possibilidade de destituição do presidente da República como punição diante da prática de certas condutas. O mesmo órgão formado por políticos profissionais, o Senado federal, é competente para julgar crimes de responsabilidade cometidos por Ministros do STF, mas, nem por isso é aceitável afirmar que os políticos que formam essa casa legislativa tenham ampla liberdade para destituir um Ministro do Supremo.

Nem mesmo a vagueza dos tipos previstos na legislação reguladora do *impeachment* pode justificar a tese de discricionariedade por parte do parlamento na interpretação da legislação e na definição do momento de destituição de um presidente. Há quem defenda (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021) que o texto da legislação brasileira definidora das condutas puníveis com *impeachment*, especialmente ao prever como crime de responsabilidade a atuação de forma incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo, permite ampla liberalidade do parlamento na decisão sobre a destituição do presidente. O argumento se baseia em uma suposta menor precisão se comparada com a estratégia estadunidense da utilização das categorias de outros *high crimes* e *misdemeanors*. Entretanto, não é verídica a tese de que o ordenamento brasileiro utiliza palavras que dão maior liberdade ao parlamento. Ao contrário, enquanto a Constituição estadunidense adotou a expressão genérica *high crimes* e *misdemeanors*, sem elencar quais condutas se enquadrariam nessas categorias, a Constituição brasileira optou por elencar o que é crime de responsabilidade, com uma intenção óbvia de reduzir a discricionariedade do parlamento e de exigir a edição de lei especial para definir o rol de tipos puníveis por meio desse procedimento.

Além disso, a mesma expressão é usada pela Lei n. 1.079/1950 para definir os crimes de responsabilidade de outros agentes, especialmente alguns membros do sistema de justiça. A legislação considera crime de responsabilidade atuar de forma incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo tanto se o agente for o presidente da República como se for Ministro do STF ou o Procurador-Geral da República (PGR). Nesses casos, não há razoabilidade na tese

de que os responsáveis pelo julgamento podem considerar qualquer coisa como conduta incompatível com a dignidade do cargo quando praticada por esses membros do sistema de justiça. Sustentar tamanha liberalidade na destituição desses atores significaria colocar em risco um dos arranjos institucionais caros às democracias constitucionais: a independência do Judiciário. Então, se a mesma expressão é utilizada na mesma legislação para autorizar aplicação de penalidade similar para autoridades distintas, não faz sentido que, para umas autoridades, ela signifique ampla discricionariedade do órgão decisor e, para outras, não.

Ginsburg, Hug e Landau (2021), com fundamento no risco à independência judicial, argumentam que os padrões de julgamento de autoridades do sistema de justiça e do chefe do Executivo precisam ser diferentes. Segundo eles, como a discricionariedade do parlamento em decidir sobre a remoção do cargo de magistrados, por exemplo, pode dar o poder de o Legislativo retaliar o sistema de justiça por alguma decisão tomada, o padrão de julgamento de condutas dessas autoridades precisa ser mais elevado, ou seja, nesses casos a liberdade de decisão do Legislativo é mais restrita.

É fato que a ampla discricionariedade no julgamento dessas autoridades ameaça um fundamento importante das democracias constitucionais. E, do mesmo modo, a discricionariedade no julgamento do chefe do Executivo também coloca em risco um elemento importante das democracias presidencialistas: o poder de a soberania popular definir o chefe do Executivo e a agenda do governo. Sendo assim, nos dois casos, a liberdade ampla do parlamento tem como resultado a mitigação de elementos coronários da arquitetura constitucional brasileira, razão pela qual o desenho institucional previsto na Constituição prevê que a decisão é normativamente orientada quanto ao mérito.

No caso brasileiro, o *impeachment* do presidente da República por crime de responsabilidade é previsto para violações extremas das regras fundamentais da Constituição. Esse instituto existe porque é possível que, no exercício da função presidencial, o chefe do Executivo pratique condutas graves, ainda que não previstas na legislação penal, que ameçam a comunidade política. Esse procedimento tem como objetivo impedir, por exemplo, que um presidente use a estrutura do governo para colocar em risco o pleito eleitoral, utilize seus ministérios para ameaçar qualquer um dos poderes ou que convoque mobilizações cujo objetivo seja a intervenção sobre a atuação de algum dos poderes. A Constituição autoriza a utilização do *impeachment* por crime de responsabilidade em situações extremas como essas.

Desse modo, os objetivos de um procedimento com esse desenho institucional são: a) assegurar a execução do projeto constitucional pelo chefe do Executivo; b) proteger a comunidade política de eventual abuso praticado pelo chefe do poder Executivo; c) punir o

chefe do Executivo que adota atitudes atentatórias às normas fundamentais da comunidade política. Então, a utilização dessa ferramenta como sucedâneo dos meios ordinários de sucessão presidencial é incompatível com a sua estrutura normativa, especialmente porque ela impõe restrições aos direitos políticos da autoridade julgada e pode subverter decisões tomadas pela soberania popular.

Porém essa estrutura normativa ainda mais rígida do que a do instituto na Constituição estadunidense não tem como resultado a contenção do uso político-partidário dessa ferramenta, o que indica que não goza de aplicação universal a afirmação feita por Michael Gerhardt (1999) de que a pressão do julgamento da história é suficiente para induzir os responsáveis pela decisão sobre a destituição do presidente a encontrar fundamentos não partidários. A explicação dessa diferença de resultados encontra parte de suas explicações em fatores institucionais, como o indicado por Rafael Mafei (2021); em suma, a estrutura partidária e o sistema eleitoral dos Estados Unidos permitem com maior facilidade que o chefe do Executivo constitua um escudo legislativo que o proteja da instabilidade. Porém esses elementos institucionais jogam luzes em apenas uma das razões da divergência de resultados.

Há um fato que diz respeito à experiência específica da América Latina com o constitucionalismo, o qual, se conjugado a fatores institucionais, pode aclarar elementos importantes sobre esse fenômeno. Como foi abordado ao longo do capítulo anterior, a característica da dependência é capaz de deprimir fatores dinamizadores da sociedade de classe realmente existente na América Latina. A estratégia de acumulação possível na periferia do capitalismo, baseada na superexploração do trabalho, deprime a capacidade de o modo de produção realmente existente nas nações latino-americanas para suprir as necessidades de uma parcela significativa de sua população. Essa realidade impõe ao Estado das nações latino-americana uma característica que lhe é própria: para assegurar a superexploração do trabalho, ele precisa combinar padrões autoritários de comportamento de poder com o processo de homogeneização institucional promovido pela modernidade. Uma realidade como essa, portanto, faz com que constitucionalismo e seus institutos tenham resultados peculiares, se comparado com os países do centro do capitalismo.

Na verdade, na América Latina, há uma relação instável entre duas funções cumpridas pelo constitucionalismo: a de integração sistêmica relativa ao estabelecimento de normas garantidoras da reprodução do acúmulo do capital em um modo de produção capitalista estabilizado; e a de integração política relacionada à garantia de direitos e à participação da comunidade política nas decisões do Estado (GOMES, 2020). Em qualquer sociedade, independentemente da função que a nação cumpra na geopolítica global, o constitucionalismo

desempenha tarefas de atendimento das exigências do modo de produção e das expectativas da integração política da comunidade. Desse modo, é constitutivo do constitucionalismo essa relação, que oscila historicamente entre ser construtiva ou não, entre capitalismo e democracia (GOMES, 2020).

Pelos fatores que já vimos no capítulo anterior, no centro do capitalismo, essa relação entre capitalismo e democracia tende a ser construtiva e gerar estabilização (GOMES, 2021, 2020). Mesmo nessas sociedades, as expectativas da integração política entram em conflito com as necessidades da reprodução do capital, por serem divergentes. Porém, nesses países, há uma tendência a que esse embate gere soluções estabilizadoras das relações sociais.

Como a estratégia do modo de produção existente no centro é a acumulação pela ampliação da mais-valia relativa, há uma tendência à incorporação de novos bens na categoria de bens-salários e à desvalorização dos bens-salários capazes de ampliar a capacidade de consumo dos trabalhadores dos países centrais, ou seja, aqueles que facilitam a forma de suprir as necessidades da classe trabalhadora. Mas essa estrutura do capitalismo do centro não tem impacto apenas em aspectos de consumo. Como as necessidades da integração sistêmica não precisam necessariamente contar com o superprivilegiamento de classe, nesses países do centro, o constitucionalismo pode atender às expectativas de ampliação da participação política e de garantia de direitos.

Em nações marcadas pela característica da dependência, essa tensão constitutiva do constitucionalismo tende a não ser construtiva (GOMES, 2021, 2020). Como a estratégia de acumulação de países dependentes é a superexploração do trabalho, que exige o uso do Estado para assegurar o superprivilegiamento de classe para conter os movimentos reivindicativos de trabalhadores e da camada que sequer consegue vender a sua força de trabalho, é comum que as exigências para a manutenção do capitalismo dependente não sejam conciliáveis com as expectativas da integração política. Por isso, a tensão entre o capitalismo dependente e a democracia tende à instabilidade. Porém essas são as tendências gerais da estrutura dessas sociedades, mas as determinações locais, como formação específica de alguma das nações ou lutas coletivas peculiares a cada uma delas, podem fazer com que elas não se concretizem ou que gerem distinções nas trajetórias das nações que ocupam o mesmo espaço geopolítico (GOMES, 2021).

Uma das consequências dessa relação instável entre os imperativos da reprodução do capitalismo dependente e as expectativas de integração política é a criação de um padrão de exercício do poder marcado pela instabilidade (GOMES, 2020). Desse modo, o constitucionalismo nos países do capitalismo dependente encontra dificuldade em executar uma

de suas principais funções: regular e limitar o exercício do poder. É desse fato que decorre a diferença de resultados do fenômeno do constitucionalismo e de seus institutos na América Latina. Então, ainda que a estrutura normativa do *impeachment* seja o de aplicação de uma pena, essa contenção da capacidade normativa da Constituição pela estrutura do capitalismo dependente tem feito com que a prática desse instituto tenha outro uso na América Latina.

4.4 Sistema interamericano de proteção dos Direitos Humanos e o *impeachment*

Para completar as balizas normativas do *impeachment* no ordenamento brasileiro, em adição à engenharia institucional constituída pela ordem jurídica nacional, é preciso considerar ainda as restrições impostas pelas organizações internacionais cuja jurisdição é reconhecida pelo país. Como o fenômeno de fundo estudado é a instabilidade presidencial na América Latina, entender como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) atua nos casos de *impeachment* ou de juízo político, como a maioria das constituições escritas em castelhano se refere a esse procedimento, é uma etapa relevante para completar as constrições normativas sob as quais estão sujeitas esse tipo de procedimento.

A instabilidade presidencial e o uso de ferramentas de afastamento dos chefes de governo têm sido fenômenos de atenção para as organizações internacionais da América Latina. Quando houve a deposição do presidente hondurenho, Emanuel Zelaya, em 2009, os atores internacionais de pronto manifestaram preocupação com a forma por meio da qual o destituíram (REIS, 2017). Além disso, pela primeira vez, desde que foi elaborada a Carta Interamericana da Democracia, por conta dos eventos que culminaram na queda de Zelaya, o Estado de Honduras foi suspenso em julho de 2009 da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) por meio do acionamento da cláusula democrática (REIS, 2017). Apesar da resposta incisiva dos atores regionais diante dos eventos ocorridos em solo hondurenho, o desfecho da história não foi a restituição do presidente deposto.

O caso de Honduras é uma situação extrema para a qual foi criado o mecanismo da cláusula democrática comumente presente em tratados que criam organizações internacionais de âmbito regional, como a OEA e a União Europeia. Esse tipo de ferramenta que suspende a participação de Estados que promovem alguma ruptura com a ordem democrática tem como objetivo reagir à eventual derrubada de governo pela força, à alteração ilegítima do regime constitucional vigente ou à interrupção do regime democrático (REIS, 2017). Foi, portanto, pensada para situações óbvias de violações da ordem democrática, sendo pouco útil para reação a estratégias mais sutis ou ambíguas (LANDAU, 2013).

Como o caso hondurenho envolve características bem similares a golpes clássicos ocorridos na América Latina na década de 1960, como a participação de militares, esse tipo de mecanismo foi possível de ser manejado, contudo, diante de eventos mais ambíguos, como o *impeachment* de Fernando Lugo, sequer houve algum ensaio de censura por parte da OEA (REIS, 2017). Também depõe contra a efetividade dessas ferramentas o papel cumprido pela OEA na deposição de Evo Morales na Bolívia em 2019, evento no qual os setores militares forçaram a renúncia do governo recém-eleito após a organização ter alegado a ocorrência de fraudes nas eleições (WOLFF, 2020) com base em dados que foram questionados posteriormente por alguns acadêmicos (IDROBO; KRONICK; RODRÍGUEZ, 2020).

Em meio ao aumento do número de destituições presidenciais na América Latina ocorridas no século XXI, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) foi acionada a investigar a ocorrência de violações de direitos humanos nos eventos de deposição de: a) Emanuel Zelaya, em Honduras; b) Fernando Lugo, no Paraguai; c) Dilma Rousseff, no Brasil. Diante das ambiguidades presentes nos casos, antes de se manifestar sobre os casos e de tomar alguma medida cautelar ou de transformar o caso em um contencioso na Corte Interamericana de Direitos Humanos, a CIDH optou por utilizar a função consultiva da Corte ao solicitar um parecer consultivo sobre a aplicação dos princípios do devido processo e da legalidade nos procedimentos de juízos políticos (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017).

Ao longo do documento por meio do qual a CIDH solicitou o parecer consultivo já são indicadas algumas considerações importantes sobre a natureza dos procedimentos e sobre as regras que incidem sobre eles. A CIDH diferenciou o instituto do *impeachment* do voto de censura utilizando como elemento distintivo o fato de o primeiro aplicar uma penalidade à autoridade sujeita ao procedimento.

É necessário diferenciar a natureza e o alcance do julgamento político a respeito do voto de censura ou de falta de confiança que, conforme vários marcos normativos do continente, o próprio parlamento pode adotar contra altos funcionários nos regimes de tipo parlamentar ou nos de tipo presidencial “parlamentarizado”. Embora tanto o julgamento político como a censura sejam adotados pelo Parlamento, por uma maioria qualificada de votos (que costuma ser de dois terços ou metade mais um) e ambos impliquem a destituição do cargo do alto funcionário contra quem se aprovam, a censura consiste na expressão de uma desaprovação ou falta de confiança na gestão ou desempenho político de altos funcionários; portanto, se refere à responsabilidade política. O julgamento político, por outro lado, seria procedente ante a imputação de delitos ou graves faltas cometidas pelo Presidente ou alto funcionário por ocasião do exercício de seu cargo ou durante esse período; daí que tenha uma natureza “quase penal” [...]. (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017)

Por ser um procedimento que aplica uma penalidade, a CIDH argumentou que decisão de mérito deve ser normativamente orientada, não sujeita à discricionariedade dos atores que compõem os órgãos competentes para julgamento. Além disso, a petição ainda indicou como fundamento para a necessidade de a Corte responder à consulta o risco de violação da separação de poderes e de supressão da soberania popular promovido pela noção de ampla liberdade do parlamento de destituir o presidente.

De maneira preliminar, a Comissão compartilha com a Corte que, em sua opinião, a proteção especial proporcionada ao Presidente, que restringe a procedência do julgamento político unicamente às causas e pressupostos previstos na Constituição, encontraria justificação em sua qualidade de máxima autoridade do regime (Chefe de Estado e Chefe de Governo) e à origem popular e democrática de sua eleição, bem como ao princípio da separação de poderes. Deste modo, a eventual destituição do Presidente não deveria ficar submetida à decisão política discricionária do Congresso ou Parlamento (como acontece com a censura), mas exigiria a verificação da existência de um dos delitos ou infrações contemplados na Constituição (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017).

Preocupou a CIDH a possibilidade de esse tipo de instituto passar a ser usado como mecanismo de desnaturalização do sistema de governo adotado pelos países da região, o que poderia representar uma mudança ilegítima das regras do jogo e, por conseguinte, de ruptura institucional.

O fato de que nos últimos anos tenha ocorrido este tipo de julgamentos políticos para a destituição do Presidente em vários países latino-americanos poderia significar que a continuidade no cargo presidencial para o qual foi eleito pelo voto popular, para um período de governo de duração predeterminada, dependeria de que mantenha uma maioria parlamentar favorável, ou de que a oposição não consiga aglutinar uma maioria qualificada de votos para aprovar sua destituição, sem que importe demasiado a causa. Com isso ocorreria uma séria modificação das regras do jogo próprias do regime democrático de tipo presidencial, pois se habilitaria uma espécie de “golpe de Estado parlamentar” ou censura política do Presidente (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017).

Contudo o cerne do documento apresentado pela CIDH está materializado na advertência da comissão de que é preciso que fique evidenciado em que medida os direitos ao devido processo legal e os de revisão das decisões são aplicáveis a esses procedimentos; em suma, se há discricionariedade por parte dos julgadores na definição das causas que justificam a destituição, como pode ser lido no trecho a seguir.

Também é necessário que a Corte esclareça se, tratando-se do julgamento político empreendido contra o Presidente, aspectos tais como a observância do devido processo, a verificação das causas invocadas e a eventual destituição e inabilitação seriam suscetíveis de revisão e controle ante o órgão

jurisdicional, inclusive apesar de que as constituições nacionais de alguns países possam assinalar que a procedência do julgamento político ou seu resultado não serão objeto de revisão judicial e que constituem questões políticas não justicializáveis (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017).

Tendo esses elementos como pontos de atenção, no pedido de parecer consultivo, a CIDH elaborou questões centradas em dúvidas acerca: a) das garantias processuais previstas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos aplicáveis ao procedimento de *impeachment*; b) da aplicabilidade do direito à revisão judicial nesse tipo de procedimento; c) da vinculação da decisão de mérito ao princípio da legalidade; d) dos riscos impostos pelo procedimento aos direitos políticos ativos dos eleitores de uma nação e aos direitos políticos passivos da autoridade julgada por meio do *impeachment*; e) do tipo de responsabilização promovida pelo juízo político, política ou disciplinar (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2017).

Então, é possível verificar, no texto da petição da CIDH, que a comissão compreende que o *impeachment* é um procedimento sancionatório e, por isso, não há discricionariedade por parte dos julgadores na decisão de mérito, ao contrário, a decisão é normativamente orientada por força do princípio da legalidade previsto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Ademais, o documento tem como ponto de atenção os riscos impostos aos direitos políticos individuais, da autoridade julgada, e coletivos, do eleitorado que a elegeu.

Entretanto, apesar dos apontamentos feitos pela CIDH, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio da Resolução 29 de maio de 2018 (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018), decidiu por não dar seguimento ao procedimento consultivo. O fundamento da corte para recusar a consulta feita pela CIDH esteve centrado nos fatos de que, para ela, era impossível estabelecer regras abstratas para funcionamento do *impeachment* em todos os países signatários da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e de que qualquer avaliação sobre o procedimento poderia ser mais bem realizada em casos concretos que poderiam ser levados para a jurisdição da Corte de forma contenciosa. Por meio da resolução, a Corte argumentou que as realidades nacionais preveem uma pluralidade de desenhos institucionais para os procedimentos de *impeachment*, o que tornaria uma tarefa impossível de ser realizada a análise abstrata do instituto. Além disso, ainda segundo o documento, o esforço da corte para responder às perguntas formuladas pela CIDH, ao tratar sobre eventual desnaturalização do instituto do *impeachment*, exigiria uma contextualização fática incompatível com a natureza do procedimento consultivo previsto na Corte.

Desse modo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos optou por decidir sobre as regras incidentes no processo de *impeachment* contra presidentes apenas em casos concretos que eventualmente sejam levados à sua jurisdição. Essa decisão foi fruto de uma movimentação estratégica para evitar o envolvimento do tribunal com os assuntos da política interna dos países que enfrentaram destituições presidenciais na época do pedido formulado pela CIDH. Isso pode ter preservado o capital político da Corte, uma vez que não pode ser acusada de interferência em assuntos de política interna, no entanto, depõe a favor da tese de que os mecanismos do direito internacional são insuficientes para dar respostas a ações ambíguas de ruptura com a ordem democrática.

O trâmite normal no SIDH é lento. Há uma fase longa transcorrida na CIDH e, apenas após esse período, quando a comissão decide apresentar o caso perante a Corte, o caso se torna contencioso e, nessa etapa, também há um andamento que tende a ser demorado. Ainda sem considerar os fatos reconhecidos em pesquisa de Rossana Rocha Reis (2017), como as dificuldades financeiras do SIDH e as pressões às quais estão sujeitos os órgãos que o compõem, há uma forte tendência de que eventual resposta desse Sistema de proteção ocorra após passar o prazo do mandato para o qual o presidente deposto foi eleito, em um momento no qual as medidas de reparação disponíveis diante de uma destituição abusiva são limitadas à indenização ou à reparação simbólica.

Apesar da pouca eficácia do SIDH para situações de destituição presidencial abusiva, o fato é que, de acordo com a resolução, a Corte “[...] reconhece que já existe uma linha jurisprudência sobre garantias judiciais, proteção judicial e juízo político [...]” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018, p. 10, tradução nossa). Então, há precedentes em casos contenciosos no SIDH que podem indicar balizas normativas para o procedimento de *impeachments* ocorridos na América Latina. Diante desse dado indicado na resolução da Corte, a presente pesquisa tratou de selecionar dentre as 449 sentenças proferidas, desde 1987, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, disponíveis no *site* do tribunal, as que tiveram como objeto a deposição de autoridades civis. A busca foi realizada com o objetivo de identificar os parâmetros normativos aplicáveis aos julgamentos de *impeachment*, segundo a jurisprudência da Corte.

Com esse procedimento, foram encontradas 8 (oito) decisões que tiveram como objeto principal a destituição de alguma autoridade civil de seu cargo por algum procedimento previsto na legislação nacional ou a imposição de pena de inabilitação por uma conduta não prevista na legislação penal, são elas: 1) caso do Tribunal Constitucional vs. Peru, de 31 de janeiro de 2001 (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001); 2) caso Apitz Barbera e

outros (Primeira Corte de Contencioso Administrativo) vs. Venezuela, de 5 de agosto de 2008 (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2008); 3) caso López Mendoza vs. Venezuela, de 1º de setembro de 2011 (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011); 4) caso da Corte Suprema de Justiça vs. Equador, de 23 de agosto de 2013 (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2013a); 5) caso do Tribunal Constitucional (Camba Campos e outros) vs. Equador (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2013b); 6) caso Maldonado Odoñez vs. Guatemala, de 3 de maio de 2016 (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016); 7) caso Rico vs. Argentina, de 2 de setembro de 2019 (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019); 8) caso Ríos Avalos e outro vs. Paraguai, de 19 de agosto de 2021 (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2021).

A maioria desses casos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001, 2008, 2013a, 2013b, 2019, 2021) se debruçou sobre destituição de magistrados. Além de sentenças envolvendo a deposição de juízes e membros de tribunais, a Corte conta ainda com uma decisão sobre a aplicação da pena de inabilitação de um ex-prefeito (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011) e da perda dos cargos públicos de uma procuradora de direitos humanos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2016). As autoridades responsáveis pela decisão de deposição diferem, uma vez que a metade dos casos envolveu um *impeachment*² (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001, 2013a, 2013b, 2021), sendo, portanto, o Legislativo responsável pela decisão, a outra metade (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2008, 2011, 2016, 2019) teve como meio alguns procedimentos administrativos nos quais as autoridades responsáveis pela decisão dependem do organograma administrativo de cada órgão.

Nas decisões que analisam a alegação de suposta destituição arbitrária por procedimento administrativo ou de aplicação indevida da pena de inabilitação (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2008, 2011, 2016, 2019), a maior parte das conclusões e considerações são pouco aplicáveis aos procedimentos de *impeachment*. Contudo é constante em todas elas a noção de que as garantias de devido processo legal previstas na Convenção Americana de Direitos Humanos são aplicáveis a todos os processos,

² Nas Constituições da maioria dos países da América Latina, o procedimento é chamado de juízo político, tal como aparece nas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Porém, na literatura jurídica brasileira, há um maior uso da expressão *impeachment*, apesar de essa não ser ela usada na Constituição do Brasil. Diante disso, este trabalho optou por utilizar a expressão em inglês para melhor comunicar com o público ao qual ela se destina: a comunidade acadêmica brasileira.

independentemente da natureza deles, quando o resultado puder ser a restrição de qualquer tipo de direito. Também está presente a mesma tese quanto à aplicação do princípio da legalidade previsto no artigo 9 da Convenção, as decisões (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011, 2016, 2019) tratam de assentar a noção de que os processos sancionatórios, independentemente de sua natureza, precisam assegurar o cumprimento do princípio de legalidade e que eventual indeterminação da norma deve prever com clareza o grau de discricionariedade prevista para evitar qualquer aplicação arbitrária. Essas teses estão defendidas inclusive no único caso em que não foi reconhecida nem a arbitrariedade da destituição nem a responsabilidade do Estado-parte (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019).

Uma dessas sentenças merece um pouco mais de atenção, por ser a única que analisa a aplicação da pena de inabilitação, ainda que por medida administrativa, a um chefe do Executivo: o caso *López Mendoza vs. Venezuela* (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011). No caso, o prefeito da cidade de Chacao foi impedido de disputar um outro pleito eleitoral por conta da aplicação pelo Controlador Geral da República da pena de inabilitação em um processo administrativo. No desenho institucional previsto na Constituição venezuelana, a Controladoria Geral da República goza de poderes e prerrogativas importantes a ponto de estar previsto que o seu titular tem como atribuição algo bem genérico como zelar pela boa administração (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011). Para essa autoridade, foi concedido o poder de aplicar as penas de suspensão, destituição e inabilitação mediante processo administrativo diante da declaração de responsabilidade administrativa de alguma autoridade. E foi no exercício dessa prerrogativa que o ex-prefeito foi punido, em meio a um processo administrativo, com a pena de inabilitação.

Ao julgar o caso, a Corte reconhece que a Convenção Americana de Direitos Humanos, ao assegurar os direitos políticos, prevê que a restrição a essa espécie de direitos só pode ocorrer em algumas situações excepcionais listadas na própria Convenção, entre elas, a condenação em processo penal. A decisão segue argumentando que não é qualquer procedimento prévio torna a decisão em uma condenação em processo penal, mas sim aquele que assegura as garantias da legalidade e do devido processo legal previstas na Convenção (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011). Segundo ela, “[...] no marco das devidas garantias estabelecidas no artigo 8.1 da Convenção Americana se deve salvaguardar a segurança jurídica sobre o momento em que se pode impor uma sanção [...]” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2011, p. 70, tradução nossa).

Então, as decisões das cortes que tratam sobre procedimentos administrativos já indicam algumas balizas importantes impostas pelo SIDH que são aplicáveis a processos de qualquer natureza: a) os procedimentos sancionatórios representam o poder punitivo do Estado e, por isso, precisam assegurar o devido processo legal e a legalidade; b) a inabilitação, por representar uma contenção de direitos políticos, só pode ser aplicada em algumas situações previstas na Convenção, dentre elas, a condenação em processo penal entendido como o procedimento que assegura todas as garantias processuais cabíveis.

Essas exigências impõem que qualquer processo nos países signatários da Convenção que aplique uma sanção e que possa restringir direitos políticos se dedique a uma verificação da existência de uma conduta ilícita, além disso, a legislação nacional precisa permitir que os possíveis sancionados saibam de forma clara e segura quando e porque eventual sanção pode ser aplicada a eles para que sejam contidas as sanções abusivas. Sendo assim, considerando-se o que foi visto no item anterior, de que o *impeachment* na legislação brasileira é um processo que aplica uma pena, é incompatível com esse instituto a permissão de discricionariedade ampla na decisão dos julgadores sobre quando e porque destituir e inabilitar o chefe do Executivo.

Por sua vez, as decisões cujo objeto é a alegação de *impeachment* indevido de magistrados (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001, 2013a, 2013b, 2021) têm como principal característica a aplicação dessas noções aos casos de destituição pelo Legislativo. Parte dos argumentos apresentados nas sentenças têm pouca relação com as destituições dos chefes do Executivo, são eles: a) o risco do juízo político à independência do Judiciário; b) o desenho institucional das democracias constitucionais precisa assegurar garantias que preservem os magistrados em seus cargos; c) o procedimento não pode ser utilizado para rever decisão de tribunais, uma vez que isso violaria a independência do Judiciário. Porém há algumas considerações feitas pela Corte que jogam luzes sobre os limites desse tipo de procedimento contra qualquer autoridade civil, são elas: a) o *impeachment* é um processo sancionatório; b) é ilícita qualquer aplicação de sanção que não assegure o devido processo legal e o cumprimento do princípio da legalidade; c) as decisões não podem se limitar a juízo de conveniência e oportunidade, mas precisam considerar critérios jurídicos que levem em consideração se houve ou não a prática de conduta ilícita.

O reconhecimento da natureza sancionatória do procedimento de *impeachment* está bem delimitado no caso do Tribunal Constitucional vs. Peru (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2001) e, justamente por isso, a tese de que “[...] qualquer órgão do Estado que exerça funções de caráter materialmente jurisdicional, tem a obrigação de adotar resoluções respeitadoras do devido processo legal [...]” (CORTE INTERAMERICANA DE

DIREITOS HUMANOS, 2001, p. 40) foi defendida. Além disso, a decisão ainda aponta violação da imparcialidade dos julgadores por conta do fato de alguns dos membros do parlamento ter adiantado sua opinião sobre os fatos julgados em uma nota assinada por eles. Nesse caso em específico, a corte sustentou o descumprimento do devido processo legal, entre outras coisas, pelo fato de o objeto da investigação de sido alterado no decorrer do andamento do *impeachment*: de princípio, a comissão de investigação apurava denúncia de supressão de documentos e processos e, posteriormente, trataram de decidir sobre a legalidade da decisão que declarou a inconstitucionalidade de uma legislação cujo objeto era a reeleição presidencial.

Por sua vez, no caso *Ríos Avalos e outro vs. Paraguai* (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2021), a Corte assentou com clareza o entendimento de que o juízo no *impeachment* não pode estar restrito à discricionariedade política. Ao reconhecer a necessidade de cumprir com o devido processo legal, a sentença sustenta que a decisão final desse tipo de procedimento precisa verificar a materialidade da conduta imputada e se ela se enquadra nas causas que permitem a destituição. Está presente nessa sentença considerações sobre o descumprimento do direito ao julgamento imparcial diante dos indícios de que houve um acordo político feito no parlamento para cassação dos magistrados.

Os casos da Corte Suprema de Justiça *vs. Equador* (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2013a) e do Tribunal Constitucional *vs. Equador* (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2013b) se deram em um mesmo contexto político. Neles, a Corte faz considerações bem similares e, fora as considerações sobre os fatos que lhes são peculiares, assentam as mesmas teses presentes nos casos anteriores. Ainda é comum em todos os casos mencionados o argumento de que é preciso assegurar a recorribilidade das decisões e o direito de recorrer ao Judiciário, com meios eficazes, para que esse poder possa verificar a ocorrência de decisões arbitrárias.

Então, ainda que o órgão responsável pelo julgamento no *impeachment* seja composto por atores políticos, que tomam decisões com base em interesses político-partidários, o fato de ser um procedimento sancionatório impõe o dever de a decisão ser normativamente orientada. Além de algumas balizas normativas aplicáveis a esse tipo de procedimento, o que esses casos revelam com clareza é que o Poder Legislativo pode ser um ator responsável pela prática de abusos, como evidencia as decisões da Corte Interamericana em Direitos Humanos.

4.5 Problemas institucionais da adoção do *impeachment* como ferramenta de mera sucessão presidencial

Até aqui, o desenho normativo previsto para regulamentar o uso do *impeachment* parece indicar a incompatibilidade desse procedimento com o seu uso, defendido pela literatura que recebeu com entusiasmo a parlamentarização do presidencialismo latino-americano (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2007), de mera sucessão presidencial. Especialmente porque, ao menos na engenharia institucional prevista na Constituição brasileira, ele é um procedimento sancionatório, que, se houver condenação, tem como resultado a aplicação de uma pena capaz de restringir os direitos políticos do chefe do Executivo.

Além dos limites normativos já descritos aqui, é ainda importante considerar se de fato é adequado, em um regime democrático, a adoção desse procedimento como mero mecanismo de troca de presidentes. É possível adiantar que há algumas questões institucionais que apontam para a inadequação, são elas: a) a legitimidade independente do Legislativo e do Executivo; b) a ausência de critério democrático que indique que a vontade do Legislativo deve prevalecer; c) a incapacidade de o *impeachment* promover uma completa reformulação da disputa política; d) a distorção da representação popular promovida pela forma de composição do Senado Federal; e) o incentivo ao acirramento de conflitos regionais; f) a excepcionalidade da atuação contra majoritária nas democracias constitucionais.

O primeiro indicativo da inadequação diz respeito a um debate clássico sobre os sistemas de governo na literatura da ciência política (LINZ, 1990; MAINWARING; SHUGART, 1997). No parlamentarismo, a legitimidade do governo é mediada pela escolha do parlamento. Só há governo quando o poder diretamente escolhido pela soberania popular, o Legislativo, constitui algum grau de consenso entre a maioria de seus membros para formar um governo. Como a legitimidade do Executivo nesse sistema é indireta, nesse desenho institucional faz sentido que a continuidade da administração dependa do grau de apoio obtido no parlamento, afinal, só esse poder conta com a legitimidade direta da soberania popular. O mesmo não ocorre no presidencialismo, afinal, os dois poderes contam com fontes de legitimidade independentes. Ambos passam por um processo de escolha direta da soberania popular.

Adicione-se a isso um outro dado importante: a forma de transformação de voto em mandato e a circunscrição das eleições parece depor contra a tese de submissão do Executivo à vontade do parlamento. Para que um político conquiste uma vaga no poder Legislativo, não é preciso conquistar a votação da maioria do eleitorado no território nacional. É comum que a

eleição para o Legislativo seja dividida por regiões – seja distrito, departamento ou um ente de uma federação. Por sua vez, a eleição presidencial é feita por um pleito promovido por todo o território nacional, no qual todo o eleitorado pode escolher diretamente o chefe do poder Executivo, ainda que possa haver sistemas eleitorais, como o dos Estados Unidos, que condicione um peso diferente para o voto do eleitor à região do país na qual ele foi exercido (DAHL, 2015).

Para ficar mais claro o argumento anterior, vale uma breve explicação sobre como o Brasil elege os membros do Congresso Nacional e o chefe do poder Executivo para que fique evidenciada a diferença. A Constituição brasileira prevê padrões de distribuição de mandatos distintos para cada uma das casas legislativas que compõem o Congresso Nacional. Para a Câmara dos Deputados é adotado o sistema proporcional, por meio do qual as vagas são distribuídas entre os partidos políticos tendo como critério o número de vagas disponíveis para uma determinada circunscrição territorial e o número de votos dados aos candidatos de uma mesma agremiação partidária e à legenda. Essa eleição é regionalizada, tendo como abrangência os estados e o distrito federal. Essa também é uma característica do pleito para o Senado Federal, contudo, para composição dessa casa legislativa, o texto constitucional prevê o sistema majoritário, sendo eleito o candidato que obtiver a maior parte dos votos em um dado território, sendo a circunscrição os estados e o distrito federal. Por seu turno, para a eleição da Presidência da República, a circunscrição da eleição é todo o território nacional, sendo eleita a candidatura que obtém a maioria absoluta dos votos do eleitorado.

É perceptível que, enquanto os membros do parlamento brasileiro são escolhidos por procedimentos que levam em consideração a opção de parcela do eleitorado, o chefe do Executivo é eleito em um pleito que tem como legitimado para tomar a decisão todo o eleitorado do território nacional. Portanto, pelo sistema eleitoral adotado no Brasil, a figura da presidência da República representa uma parcela muito maior do eleitorado do que os membros do parlamento, individualmente considerados. Enquanto isso, “[...] o *impeachment* permite que poucas centenas de deputados, e poucas dezenas de senadores, afastem do cargo a única autoridade da nação escolhida por voto direto de todos os eleitores do Brasil” (MAFEI, 2021, cap. 2). Essa diferença na circunscrição e na forma de eleição da presidência e do parlamento indica um problema relevante na adoção do *impeachment* como sucedâneo aos meios ordinários de sucessão presidencial.

Esses argumentos indicam um outro problema institucional: não há critério democrático que sustente a prevalência da vontade do Legislativo diante de um conflito com o Executivo. A adoção do desenho institucional que permite que o parlamento, com discricionariedade, destitua

o presidente por meio do *impeachment* implica em uma subordinação do governo às vontades e interesses do Legislativo. Porém a legitimidade independente dos dois poderes combinada com o sistema eleitoral, que assegura à presidência o *status* de única autoridade pública eleita por todo o território nacional, não parece ser uma engenharia institucional capaz de permitir esse grau de condicionamento da continuidade do mandato presidencial ao apoio do Legislativo. Diante disso, a defesa do uso do *impeachment* com discricionariedade pelo parlamento é feita com base nas teses pragmáticas de que o Legislativo não é a principal fonte de arbítrio e de ameaça à ordem democrática e de que a derrubada de presidentes por esse procedimento não vem tendo como resultado a interrupção do regime democrático (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; PÉREZ-LIÑÁN, 2018).

No entanto, o que é possível verificar, nos casos julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, é que o parlamento pode ser, sim, protagonista de um ato de abuso. A pluralidade da composição do Legislativo, por si só, não é capaz de servir de salvaguarda contra a atuação abusiva do parlamento. Além disso, o dado de que nas experiências recentes de derrubada de presidentes por meio de *impeachments* tenham como resultado uma controvérsia sobre a legitimidade do processo (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; PÉREZ-LIÑÁN, 2018; PÉREZ-LIÑÁN, 2007) é por si só um indicativo de que esse uso pode trazer danos ao regime democrático. Afinal, um dos elementos que assegura a continuidade do regime democrático é a confiança de que, no processo eleitoral, é realmente possível a alternância do poder e de que o procedimento de sucessão presidencial será respeitado. Desse modo, o empoderamento de uma instância do poder de tal modo a permitir o exercício do veto à escolha da soberania popular pode minar a possibilidade de alternância do poder, própria de pleitos em regimes democráticos. Mais grave que isso, o corriqueiro embate sobre a legitimidade do procedimento de sucessão presidencial pode ter como consequência o desgaste da fidúcia necessária para sustentação do regime democrático.

O *impeachment* também não é uma ferramenta eficaz para reformular a disputa política diante de um esgarçamento das condições ordinárias de barganha entre os membros dos dois poderes envolvidos no processo. Por ser um procedimento sancionatório, seu resultado atinge apenas o indivíduo diretamente responsável pela conduta supostamente violadora das regras fundamentais da comunidade política. Sendo assim, é apenas o presidente da República que é destituído e não toda a estrutura do governo, não à toa que a autoridade deposta é sucedida por seu companheiro de chapa: a vice-presidência. Então, o *impeachment* não é, no presidencialismo, o equivalente funcional do voto de desconfiança do parlamentarismo. Afinal, é comum que o voto de desconfiança tenha algum custo político para o parlamento, como a

convocação de novas eleições para o Legislativo em determinadas situações, como rejeição da moção (GALINDO, 2016). No *impeachment*, ao contrário do seu correlato do parlamentarismo, não é exigido nenhum preço a ser pago pelo Legislativo pela decisão de iniciar um processo de destituição do governo. Destarte, a adoção da discricionariedade na definição sobre o afastamento do presidente nesse tipo procedimento apenas serve de submissão do Executivo às vontades do parlamento, e não de redefinição das coalizões políticas.

Outro problema institucional diz respeito à forma de composição da casa legislativa responsável pelo julgamento do *impeachment* por crime de responsabilidade no Brasil. É o Senado Federal a instância que tem o poder tanto de dar início ao afastamento cautelar, com a instalação do processo, quanto de deliberar sobre a destituição definitiva, com a consequente aplicação da pena de inabilitação. A Constituição brasileira, inspirada na forma federativa dos Estados Unidos, deu a essa casa legislativa a atribuição de representar os entes da federação: os estados e o Distrito Federal. Como consequência disso, esses membros da federação brasileira contam com a mesma quantidade de parlamentares, independentemente do tamanho do eleitorado: 3 (três) Senadores da República por estado e Distrito Federal.

Some-se a isso o fato de que a adoção do sistema majoritário de eleição promove o desperdício de voto, o eleitor que votou em um candidato ao Senado que foi derrotado sequer é considerado na composição dessa casa legislativa. Essa forma de constituição do Senado federal o torna uma instância inadequada para representar o desejo do eleitorado. Temos, portanto, uma clara distorção: a Presidência da República, escolhida pela maioria absoluta do eleitorado de todo o território nacional, pode ser derrubada por parlamentares eleitos por regras cujo objetivo é assegurar a representação dos entes da federação, e não o de projetar os interesses do eleitorado. Então, o Senado Federal sendo a instância decisória, faz com que o voto do eleitor registrado em um estado com um menor eleitorado tenha um peso maior na deliberação sobre o *impeachment* do que o daquele cidadão que mora em um estado com uma maior população.

Esse papel de representante dos estados e do Distrito Federal desempenhado pelo Senado indica um problema: é possível que o uso do *impeachment* como espécie de terceiro turno das eleições presidenciais promova um acirramento dos conflitos regionais. Especialmente em países de grandes dimensões, é comum que o mapa do resultado eleitoral revele uma cisão territorial nos interesses do eleitorado. Regiões mais urbanizadas podem ter valores e interesses distintos de distritos rurais, o que pode explicar uma diferença na adesão do eleitorado desses locais a determinada agenda de governo e, com conseguinte, no comportamento eleitoral. Essa não é só uma possibilidade. André Singer (2012, p. 33), ao fazer

um estudo sobre o comportamento do eleitorado do PT nos anos dos governos Lula, reconhece essa divisão territorial do voto no Brasil.

Em suma, penso que no lulismo a polarização se dá entre ricos e pobres, e não entre esquerda e direita. Por isso, a divisão lulista tem uma poderosa repercussão regional, e o Nordeste, que é mais pobre, concentra o voto lulista. Daí, igualmente, termos maioria tucana de São Paulo para o Sul, e petista do Rio de Janeiro para o Norte [...].

Essa clivagem territorial do comportamento eleitoral não é uma peculiaridade brasileira, ao contrário, mostra-se em países de proporções continentais, como os Estados Unidos (BROWN, 2019), e países com dimensões menores, como Equador, Bolívia e Peru (ROCHA, 2018). Diante disso, a representação do Senado federal baseada no território pode permitir que o *impeachment* seja utilizado para vetar o peso de determinada região do país em um determinado pleito eleitoral. Essa possibilidade de uso pode ser um gerador de um conflito regional, especialmente em países cuja extensão territorial produz uma heterogeneidade social e econômica.

Por fim, o último problema institucional desse uso discricionário do *impeachment* diz respeito à relação entre constitucionalismo, democracia e a vontade da maioria. O surgimento do constitucionalismo moderno está relacionado com duas demandas importantes: a) a imposição de limites ao exercício do poder; b) a ampliação da participação da comunidade política no processo decisório do Estado. Por meio da categoria do poder constituinte, a atividade política das massas forjou um documento com pretensão de normatividade que passou a regular o exercício do poder político e a abrir espaço para o poder popular criar e transformar governos (DALMAU, 2014).

O nascimento do constitucionalismo está relacionado com a criação de mecanismos de vinculação entre as decisões políticas e a comunidade política, para assegurar a legitimidade do poder. Também integra o projeto do constitucionalismo uma atividade contra majoritária (CARVALHO NETTO, 2021). Contudo, essa função de contenção das maiorias eventuais é exercida em situações muito excepcionais: quando a vontade da maioria traz riscos à proteção de direitos fundamentais. E, mesmo nesse papel, o constitucionalismo atua para ampliar a capacidade de deliberação da comunidade política. Afinal, ao proteger os direitos das minorias, os direitos fundamentais asseguram a participação delas no processo decisório e na comunidade política. Então, o projeto do constitucionalismo não é compatível com a demofobia que transforma os institutos constitucionais em ferramentas de veto à vontade do povo. Em democracias constitucionais, a contenção da soberania popular é exceção, permitida quando ela

produz riscos à continuidade da comunidade política. Dito isso, em uma democracia constitucional, a destituição do governo escolhido pela maioria do eleitorado só pode ocorrer ou pela vontade da soberania popular ou quando ele ameaça às regras fundamentais do pacto político, ocasião na qual se justifica a atuação contra majoritária das instituições constituídas.

4.6 Conclusão

A prática do *impeachment* ingressou na práxis política do Ocidente por meio da experiência inglesa. Com esse procedimento, o parlamento britânico passou a ter o poder de julgar os preferidos da monarquia, com a possibilidade de, inclusive, aplicar sanções de natureza penal, como a pena de morte. Esse instituto cumpriu um importante papel no enfrentamento entre os setores representados no parlamento e a nobreza britânica. Com ele, o parlamento contou com uma arma para reagir às investidas da monarquia contra as prerrogativas do Legislativo.

O *impeachment* foi incorporado às experiências presidencialistas por meio de uma adaptação da prática inglesa pela Constituição estadunidense. Sua transposição para o sistema presidencialista exigiu algumas modificações em seu desenho institucional. Para evitar o arbítrio, as penas aplicáveis por meio dele foram restritas à destituição e à restrição a direitos políticos. Além disso, a construção institucional que adotou o *impeachment* no presidencialismo tinha especial atenção em constituir uma engenharia capaz de criar um governo responsabilizável, por isso, o rol de autoridades que poderiam ser punidas por esse procedimento foi ampliado para incluir o chefe do Executivo.

Essa importação entre sistemas de governos teve como objetivo permitir a criação de um procedimento capaz de afastar o chefe do Executivo cuja atuação ameaçasse os fundamentos da comunidade política. Desse modo, o instituto não tem como objetivo substituir as formas ordinárias de sucessão presidencial ou de permitir a submissão do Executivo à agenda do Legislativo, mas, sim, disponibilizar aos agentes políticos uma ferramenta de reação contra a delinquência presidencial violadora da ordem constitucional. A consequência dessa meta do procedimento implica no seguinte: a decisão do julgamento deve ser normativamente orientada tanto quanto a forma quanto ao mérito.

Apesar desse indicativo normativo, há um conflito entre acadêmicos do direito e da ciência política sobre o grau de liberdade da decisão do parlamento sobre a destituição do presidente por meio desse mecanismo. Ele se apresenta sobre uma discordância em torno da natureza do instituto: se político ou de outra natureza. Contudo, a existência de aspectos políticos em um processo como esse é fato, e é possível pelo menos os seguintes: a) a tomada

de decisão de mérito é feita por um órgão de políticos profissionais; b) a decisão tem impacto sobre o exercício do poder; c) há uma tendência na arquitetura institucional dos países que adotam um procedimento como esse de o Judiciário participar de forma pouco significativa nesse tipo de processo.

A existência desses elementos próprios da política tem sido usada como argumento para sustentar uma ampla liberdade no poder de decisão do parlamento sobre a continuidade ou não do mandato presidencial. Figura como argumento importante para quem defende essa tese o fato de a decisão ter sido delegada a um órgão formado por um corpo de atores que costumam tomar decisões com base em interesses eleitorais e político-partidários. Por isso, a imposição de restrições normativas sobre o mérito da decisão seria impossível. Ocorre que esse argumento esvazia o próprio sentido de constitucionalismo. O constitucionalismo tem, em seu projeto, as metas de impor limites ao exercício do poder e construir procedimentos capazes produzir, das tensões próprias da política, sínteses construtivas. Reconhecer a impossibilidade de regulação das decisões da política significa dizer que o constitucionalismo não tem razão de ser. Então, reconhecer a natureza política do *impeachment* não tem como consequência automática atribuir à autoridade julgadora discricionariedade

O desenho normativo do *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro também reforça a tese de que a decisão de mérito deve ser normativamente orientada. O *impeachment* por crime de responsabilidade tem como consequência a imposição de uma pena, portanto, sua natureza é sancionatória. Não é um dado irrelevante o fato de que desde a primeira Constituição republicana até a de 1988, o Brasil tem adotado como estratégia a descrição das condutas do chefe do Executivo puníveis com esse tipo de procedimento. Ademais, a decisão pela condenação do chefe do Executivo na arquitetura institucional brasileira implica não só no afastamento do presidente, mas também a imposição da sua inabilitação, o que é uma óbvia restrição a seus direitos políticos passivos. Em qualquer ordem que se pretenda democrática é inaceitável que uma pena seja aplicada por critérios unicamente políticos, por isso, a discricionariedade não é compatível com esse procedimento.

Além desses indícios normativos do texto constitucional brasileiro, há decisões dos atores do SIDH que reforçam a orientação normativa da decisão de mérito do *impeachment*. Em petição enviada para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a CIDH revelou entender que o *impeachment*, por ter como consequência a aplicação de uma pena, deve ser regida pelo princípio da legalidade e se preocupar com a possibilidade de o procedimento ser usado como ferramenta para aplicação arbitrária de restrições a direitos políticos individuais, da autoridade julgada, e coletivos, dos eleitores.

Também existem decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos que reforçam a tese de que a decisão de mérito do *impeachment* deve ser normativamente orientada. As decisões da corte que tratam sobre aplicação da inabilitação ou a destituição por via administrativa revelam como balizas normativas: a) os procedimentos sancionatórios precisam assegurar o devido processo legal e a legalidade; b) a inabilitação, por representar uma contenção de direitos políticos, só pode ser aplicada em algumas situações previstas na Convenção Americana de Direitos Humanos, dentre elas, a condenação em processo penal entendido como o procedimento que assegura todas as garantias processuais cabíveis. Já nas decisões da Corte que tratam especialmente sobre mecanismos de *impeachment*, é possível verificar que ela tem os seguintes entendimentos: a) o *impeachment* é um processo sancionatório; b) é ilícita qualquer aplicação de sanção que não assegure o devido processo legal e o cumprimento do princípio da legalidade; c) as decisões não podem se limitar a juízo de conveniência e oportunidade, mas precisam considerar critérios jurídicos que levem em consideração se houve ou não a prática de conduta ilícita.

Mas não são apenas os limites normativos do *impeachment* que tornam temerário o seu uso como uma ferramenta de sucessão presidencial ordinária. Há algumas questões institucionais que apontam para a inadequação do uso desse procedimento como mero mecanismo de troca de presidentes, são elas: a) a legitimidade independente do Legislativo e do Executivo; b) a ausência de critério democrático que indique que a vontade do Legislativo deve prevalecer; c) a incapacidade de o *impeachment* promover uma completa reformulação da disputa política; d) a distorção da representação popular promovida pela forma de composição do Senado Federal; e) o incentivo ao acirramento de conflitos regionais; f) a excepcionalidade da atuação contra majoritária nas democracias constitucionais.

Desse modo, é incompatível com natureza normativa do *impeachment* a sua utilização como mera ferramenta de sucessão presidencial. A ampla liberdade do parlamento sobre o afastamento do chefe do Executivo provoca uma distorção institucional capaz de atribuir ao Legislativo a função de veto à soberania popular. Mais grave que isso, as restrições a direitos políticos próprias da consequência desse tipo de ferramenta poderiam ser aplicadas com critérios estritamente político-partidários, o que não é aceitável em uma democracia constitucional. Com isso, temos indicativos normativos importantes para identificação do uso abusivo ou equivalente aos meios tradicionais de golpe de Estado do *impeachment*: a destituição ilegítima da Presidência da República não ocorre apenas quando há descumprimento das garantias do devido processo legal, mas também quando desrespeita o princípio da legalidade.

5 DESTITUIÇÃO PRESIDENCIAL E VETO À SOBERANIA POPULAR: UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE O USO ABUSIVO DO *IMPEACHMENT* NO CASO DE DILMA ROUSSEFF

A tese de que o parlamento goza de ampla discricionariedade na decisão sobre a destituição do presidente da República por meio do *impeachment* defendida por um setor da literatura identificada neste trabalho como pragmático (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; KLARMAN, 1999; PÉREZ-LIÑAN, 2018; PINTO, 1964) transforma esse procedimento em um sucedâneo dos mecanismos ordinários de sucessão presidencial. Porém essa operação traz consigo riscos institucionais importantes, como indicado no capítulo anterior. O mais visível deles é a possibilidade de ruptura de representatividade entre o governo e a soberania popular. Está no centro da identidade do sistema de governo presidencialista a legitimação do governo pela escolha feita pelo eleitorado do mandatário responsável pela condução da administração das políticas públicas. Mais importante que a escolha do indivíduo para exercer a Presidência da República, por meio das eleições, a soberania popular faz uma opção sobre a agenda de governo em meio a um processo sobre o qual incide regras que, ao menos em tese, objetivam garantir a paridade de armas entre os projetos em disputa.

Desse modo, a interrupção do mandato por meios não ordinários de sucessão presidencial, como *impeachment* ou impugnação de mandatos eletivos pela Justiça Eleitoral, pode promover uma clivagem entre a escolha do eleitorado e a agenda de governo executada pela Presidência da República, especialmente nos casos em que o afastamento do mandatário não tem como consequência a convocação de novas eleições. Essa cisão na representatividade é permitida pelo ordenamento jurídico brasileiro apenas em situações excepcionais, como, por exemplo, quando o processo eleitoral teve a sua competitividade impedida por alguma conduta, como abuso de poder político ou econômico (ALMEIDA, E. M., 2019). No caso do *impeachment* por crime de responsabilidade, a regra brasileira é a mesma: a baliza normativa do procedimento permite a destituição presidencial por decisão do parlamento quando houver uma conduta violadora das regras fundamentais da comunidade política. Aponta para essa tese o fato de o texto constitucional estabelecer um rol de condutas puníveis por meio desse procedimento e exigir a edição de lei especial para descrever com objetividade e com antecedência os atos que ensejam a destituição presidencial (ALMEIDA, E. M., 2019; MEGALI NETO, 2021).

Concomitantemente a essa dimensão coletiva dos riscos institucionais decorrentes da ampla discricionariedade do parlamento na decisão sobre a interrupção do mandato presidencial pelo *impeachment*, manifestada na possibilidade da ruptura entre a soberania popular e a

representação do governo, há uma dimensão individual que merece atenção: a ameaça aos direitos individuais da autoridade processada por meio desse procedimento.

O *impeachment* é uma ferramenta sancionatória. Isso fica ainda mais claro no arranjo normativo previsto na Constituição brasileira, afinal, nele está previsto como consequência tanto a perda do mandato como a restrição aos direitos políticos da autoridade que venha a ser condenada. É por ter essa natureza que a consequência prevista para eventual condenação atinge apenas o indivíduo julgado por esse procedimento, e não todo o governo, portanto não há impedimento de que o mandato seja finalizado pela vice-presidência. Se o procedimento tivesse sido formulado para permitir a troca ordinária de presidentes, e não para aplicar uma pena, seu efeito seria a inauguração de um processo eleitoral que tornaria possível a continuidade da relação de representação entre governo e soberania popular.

Sendo um procedimento para aplicar uma pena, seu resultado não pode depender apenas de critérios de conveniência e oportunidade políticas, ainda que o órgão julgador seja formado por políticos profissionais. Por meio do *impeachment* por crime de responsabilidade, o Estado brasileiro maneja o seu poder de punir, uma vez que o processo pode ter como resultado a restrição de exercício de direitos políticos. Desse modo, o seu exercício não pode estar à mercê de interesses político-partidários dos julgadores, uma vez que está no âmago movimento que fez nascer o arranjo institucional característico do constitucionalismo moderno justamente o objetivo de impedir a aplicação de sanções por motivação meramente política e sem previsibilidade. Por essa razão, o princípio da legalidade é uma garantia comumente prevista nos documentos constitucionais e em tratados internacionais sobre direitos humanos para determinar que a atividade sancionatória do Estado seja normativamente orientada quanto ao processo e quanto ao mérito. Inclusive, na experiência estadunidense de incorporação da prática do *impeachment* ao presidencialismo e de construção da pretensão de normatividade da Constituição, a oposição às práticas britânica de utilização abusiva do *attainders* e de manejo do *impeachment* para perseguição foi anunciada pelo movimento constituinte daquele país (MAFEI, 2021; PINTO, 1964). Então, ao mobilizar um processo de *impeachment* para destituir a Presidência da República e aplicar uma pena ao mandatário, o órgão julgador, ainda que formado inteiramente por políticos profissionais, deve se ater às balizas constitucionais não só procedimentais, mas também de mérito.

A tese defendida pela literatura pragmática (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; PINTO, 1964) de que o *impeachment* se submete apenas a limitações procedimentais – como regras sobre quórum para deliberação, prazos para prática de atos, oportunidade de manifestação dos atores processuais envolvidos, ordenação de etapas de julgamento – e de que

o seu uso abusivo só se manifesta quando elas são desrespeitadas, não é compatível com a natureza do instrumento no presidencialismo, tampouco é adequada à arquitetura normativa prevista no ordenamento jurídico brasileiro.

A exigência de que seja seguido um procedimento capaz de assegurar um rito apropriado à natureza de julgamento existe por ele ser efetivamente um julgamento com propósito sancionatório e não um simulacro de processo. Aceitar que apenas regras procedimentais incidem sobre o instituto de *impeachment*, além de subverter a sua natureza, significaria transformar as balizas normativas em mero subterfúgio de projeção de aparência de legitimidade ao processo de derrubada da Presidência da República. Com isso, seria reconhecida como legítima a operação constatada por Lusmarina Campos Garcia (2022, p. 644) de que o sistema da política utiliza o sistema do direito para “[...] encobrir de aparência de legalidade e a sua [do sistema da política] decisão inconstitucional de destituir [...]”.

Desse modo, o uso abusivo do *impeachment* não está restrito ao descumprimento de ritos. Ele inclui a hipótese de os atores políticos utilizarem essa ferramenta para uma finalidade incompatível com sua natureza.

Não dá para serem descartados os riscos à democracia impostos por um processo irregular de destituição presidencial. Na literatura pragmática (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; KLARMAN, 1999; PÉREZ-LIÑAN, 2018; PINTO, 1964), é comum haver a alegação de que o uso do *impeachment* como ferramenta adequada para substituir ferramentas ordinárias de sucessão presidencial se dê pelas seguintes razões: a) comparativamente ao poder Executivo, o Legislativo promove menos ameaças ao funcionamento da democracia; b) o *impeachment* fornece uma alternativa constitucional para solução de impasses políticos, o que desencoraja os atores políticos a recorrerem a caminhos extralegais para encerrar uma crise; c) a existência dessa alternativa constitucional fez minguar a atuação das Forças Armadas como árbitro; d) o Legislativo tende a funcionar como uma caixa de ressonância da opinião pública, por isso, diante da ação estratégica para preservar e renovar o próprio mandato do parlamentar, a decisão política feita pelo parlamento no processo de *impeachment* sobre a destituição da Presidência da República costuma traduzir a vontade do eleitorado.

O argumento de que o Legislativo promove menos ameaças à democracia do que o poder Executivo, contudo, não afasta o fato que o parlamento também pode ser agente de arbítrio. No capítulo anterior, foram apresentados casos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2013a, 2013b) julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos quais o Legislativo, por meio de um processo de *impeachment*, promoveu a destituição de juízes de forma arbitrária, o que ameaça um dos pilares das democracias constitucionais: a

independência do Poder Judiciário. Acrescenta-se, ainda, que a Hungria, um país parlamentarista, desde 2010 tem vivido uma experiência de constituição de um regime de características híbridas próprio do constitucionalismo abusivo, e, nesse caso, o parlamento é um dos protagonistas no processo de degradação democrática do país (LANDAU, 2013).

Além dessas experiências recentes nas quais o parlamento é responsável pelas ameaças à democracia, o passado latino-americano de ditaduras militares das décadas de 1960 a 1980 também apresenta fatos capazes de comprovar que o Legislativo pode ser agente de arbítrio. O golpe militar de 1964, responsável por conduzir o Brasil a um regime de exceção, marcado pelo terrorismo de Estado, teve, em um de seus atos inaugurais, a participação de um parlamento que, à época, sequer havia sido vitimado pelas medidas de intervenção na sua composição. Em uma manifestação típica da legalidade autoritária das ditaduras militares da América do Sul (PEREIRA, 2010), a deposição de João Goulart foi realizada por meio de uma decisão do presidente do Senado federal, utilizando um mecanismo existente na Constituição então vigente, a declaração de vacância da Presidência da República por abandono do cargo, mas com uma justificativa materialmente ilegítima, uma vez que o presidente da República continuava em solo brasileiro no momento da prática do ato de arbítrio por parte do parlamentar (BARBOSA, 2018; CARVALHO, 2013; GASPARI, 2002). O caráter golpista da deposição de João Goulart, portanto, não é reconhecível apenas pela atuação de militares e pelas quartelas, mas também pelo uso de uma ferramenta prevista no ordenamento jurídico da época de modo incompatível com sua natureza.

A alegação de que sem o *impeachment* os agentes políticos teriam um incentivo institucional a buscarem mecanismos extralegais para solucionar impasses políticos desconsidera que o uso dessa ferramenta para uma função incompatível com sua natureza e com seu arranjo normativo também é a utilização de estratégia ilegal. A recorrente dúvida sobre a legitimidade do processo de *impeachment* (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; PÉREZ-LIÑÁN, 2018; PÉREZ-LIÑÁN, 2007), inclusive, é um indicativo de que ele sequer é capaz de preservar a confiança nos mecanismos de sucessão de governos, um dos pilares das democracias constitucionais. Esse atalho ilegal é ainda mais grave ao se considerar que o instrumento pode ser usado para vetar a agenda política escolhida pela soberania popular ao romper o liame de legitimidade entre o eleitorado e o governo escolhido.

É preciso considerar ainda a dificuldade de conter a influência do poder econômico no processo de decisão do *impeachment* transformado em mero mecanismo de sucessão presidencial. O processo eleitoral, meio ordinário de sucessão presidencial, conta com normas cujo objetivo é assegurar um mínimo de paridade de armas entre os que disputam o voto do

eleitorado. Por exemplo, para impedir que a capacidade econômica do candidato e de seus apoiadores prevaleça, a legislação eleitoral estabelece limites de doação e de gasto e regras rígidas de prestação de contas para assegurar a transparência. O tamanho milionário do eleitorado, inclusive, é um obstáculo para que o poder econômico seja determinante na escolha dos mandatários e da agenda de governo.

Esses obstáculos ao abuso do poder econômico não existem em um processo de *impeachment*. O eleitorado de mais de cem milhões de votantes é substituído por algumas centenas de parlamentares, o que torna muito mais fácil a cooptação desse colégio eleitoral, seja com oferecimento de vantagens econômicas ou políticas, como acesso a cargos e a parcelas do poder do Estado. Desse modo, o *impeachment* não é o procedimento mais adequado para deliberar sobre agenda política de governo tanto pelo déficit democrático dessa cisão entre a representação do governo e a soberania popular como pelo fato de esse procedimento não contar com nenhum obstáculo ao abuso de poderes econômico e político, o que impossibilita qualquer garantia de isonomia às agendas políticas em disputa.

Quanto à diminuição da atuação das Forças Armadas nas crises políticas dos países latino-americanos, os fatos ocorridos na deposição de Evo Morales na Bolívia (WOLFF, 2020) parecem apontar para que a tradição intervencionista dos militares e das forças de segurança não parece ter sido completamente resolvida no período de consolidação de regimes democráticos na região. Finalmente, o argumento de que a natureza do parlamento tende a fazer com que a decisão sobre a destituição reproduza a vontade da opinião pública se baseia na tese de que o parlamentar costuma considerar na sua ação estratégica a possibilidade de o eleitorado o castigar ou o recompensar no ciclo eleitoral seguinte pela decisão tomada.

Certamente essa consideração sobre a repercussão do voto dado pelo parlamentar em eventual processo de *impeachment* em seu eleitorado é uma variável importante no processo de decisão dos membros do Legislativo. Contudo, ela só teria como ser suficiente para contribuir com a continuidade do liame de representação entre o governo e a soberania popular se ela fosse o fato determinante, mas, em casos concretos, pode não ser³.

³ Especialmente quando se considera que não há nenhuma correlação automática entre baixa popularidade e queda presidencial. A título de exemplo, Michel Temer, que substituiu Dilma Rousseff após a sua destituição, sobreviveu a uma votação na Câmara dos Deputados dois meses depois de ter pontuado em pesquisa de opinião as taxas de 4 % de aprovação e 79% de reprovação, respectivamente. Cf. MODZELESKI, Alessandra. Governo Temer tem aprovação de 4% e reprovação de 79%, diz pesquisa Ibope. **G1**, Brasília, 28 jun. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/governo-temer-tem-aprovacao-de-4-e-reprovacao-de-79-diz-pesquisa-ibope.ghtml>. Acesso em: 25 ago. 2022; CARAM, Bernardo *et al.* Câmara rejeita denúncia e livra Temer de responder a processo no Supremo. **G1**, Brasília, 2 ago. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/votacao-denuncia-temer-camara.ghtml>. Acesso em: 25 ago. 2022.

A oportunidade de influenciar na continuidade ou não de um governo pode dar aos parlamentares alguns benefícios políticos, como maior acesso a uma fatia do poder do Estado ou controle sobre fatias do orçamento, que, por si só, podem neutralizar eventual risco à sua reeleição provocada por um voto não condizente com a vontade da opinião pública. Afinal, pode ser muito mais determinante para a reeleição ou não de parlamentar a capacidade de negociar liberação de recursos para determinadas localidades do que o voto dado em um processo de destituição presidencial.

A forma de transformação de voto em mandato parlamentar característica do sistema eleitoral brasileiro também é uma evidência importante de que o risco à reeleição não é um fator suficiente para assegurar a permanência da relação de representação entre soberania popular e governo nas destituições presidenciais por meio de *impeachment*. Uma vez que os parlamentares não disputam votos da totalidade do eleitorado, é bem possível a eleição de um membro do Legislativo que atenda a interesses de um nicho engajado de eleitores, sendo pouco relevante a vontade da média da opinião pública. Desse modo, não é improvável que, em determinadas circunstâncias – como, por exemplo, quando há forte pressão do poder econômico ou quando há perspectiva de benefícios políticos que neutralizem o risco de o eleitorado cobrar o parlamentar pelo voto dado em um eventual *impeachment* presidencial –, a decisão tomada pelo parlamento sobre a continuidade do governo e da execução de uma agenda política contrarie a vontade da soberania popular.

O único meio seguro de garantir a representação do eleitorado na escolha da agenda de governo refere-se aos mecanismos de consulta direta da soberania popular, como o próprio processo eleitoral, e os arranjos institucionais similares ao referendo revogatório (GALINDO, 2016), que permitem a consulta do eleitorado sobre a continuidade do governo. Justamente por isso, nas engenharias institucional e normativa de um sistema presidencialista, o *impeachment* cumpre outra função que não a de ordinária sucessão presidencial: a de aplicar uma sanção diante de um descumprimento das regras fundamentais da comunidade política. A utilização dessa ferramenta para outra finalidade que não essa pode ser caracterizada, no mínimo, como um uso abusivo.

Tendo como pressuposto o fato de que o uso abusivo do *impeachment* não está restrito ao descumprimento de formalidades, cumpre investigar como identificá-lo. Ao longo do capítulo segundo deste trabalho, que abordou a relação entre dependência e instabilidade, foi possível verificar que o problema das instabilidades política e presidencial é a função social cumprida por elas e não apenas o descumprimento de ritos procedimentais. A ordem social formada no capitalismo periférico utiliza o fenômeno da instabilidade para assegurar o padrão

de acumulação de capital baseado na superexploração do trabalho. A estrutura do capitalismo dependente necessita de uma estratégia para permitir que, a despeito da tendência de transferência de valor para os países do capitalismo central, a burguesia local alcance o seu interesse de classe: acumular capital (MARINI, 2005). Então, para conciliar a expansão de dois núcleos econômicos, o interno e o externo, a estratégia de acumulação possível nesse tipo de capitalismo baseia-se na superexploração do trabalho, cujos cernes são a remuneração da força de trabalho a um valor insuficiente para repor o desgaste no processo de produção e o aumento excessivo da jornada e da intensidade do trabalho.

Para assegurar esse padrão, o capitalismo dependente conta com estratégias econômicas – como a constituição de um enorme contingente de trabalhadores incapazes de vender a força de trabalho (FERNANDES, 1973; MARINI, 2005) ou a operação de constrangimento e de ameaça de fuga de capitais promovida por meio do processo descrito por Hugo Pena (2020), ou seja, a mobilização de agências representantes do capital financeiro para dificultar o acesso a crédito para países que adotam condutas que contrariem o interesse desse setor –, e políticas – como as relacionadas ao uso do Estado das nações latino-americanas para promover o superprivilegiamento de classes e a depressão da capacidade reivindicativa dos setores que compõem a classe trabalhadora (FERNANDES, 1973, 2015).

Desse modo, é funcional para o capitalismo dependente o uso de métodos de exercício do poder capazes de conter as pressões de reivindicações de setores populares por ampliação da participação políticas e por garantia de direitos. Isso devido ao fato de a estrutura social realmente existente no capitalismo dependente permitir pouco espaço para concessões para os setores populares, sem que seja ameaçada a estratégia de acumulação possível nesse modo de produção particular. A necessidade de o Estado na América Latina cumprir a função de manter o superprivilegiamento de classe funcional ao padrão de acumulação capitalista baseado na superexploração do trabalho faz com que as técnicas modernas de exercício, de organização, de legitimação e de compartilhamento do poder tenham eficácia limitada na região. Diante disso, a experiência do constitucionalismo na América Latina é marcada por essa característica de tensão entre as necessidades da integração política e da estratégia de acumulação do capitalismo dependente tendente à instabilidade (GOMES, 2021, 2020).

O fenômeno da instabilidade política, especialmente em sua faceta de queda presidencial, é uma das ferramentas disponíveis aos atores beneficiados pelo superprivilegiamento de classe para a manutenção desses padrões de acumulação de capital e de exercício de poder. A burguesia latino-americana constituiu a sua forma de exercer o poder por meio da depressão da capacidade de outros agentes sociais intervirem no processo político

(FERNANDES, 1973), seja reduzindo o alcance de direitos e garantias constitucionais, seja vetando diretamente as decisões da soberania popular, ou, ainda, minando a capacidade organizativa das classes trabalhadoras. Essas estratégias são executadas tanto por meios explicitamente extralegais, como quarteladas, ou por mecanismos com características híbridas típicos do constitucionalismo abusivo. Seja por meio de caminhos ostensivamente ilegais, ou por vias cujo caráter extralegal é escamoteado, quando essa estratégia se materializa na destituição presidencial de forma abusiva, ela executa um golpe de Estado ao promover uma cisão entre soberania e representação de governo por ferramentas ilegítimas.

A título de exemplo, em 1947, em um período comumente caracterizado como democrático na história brasileira, a estrutura judiciária do Estado também foi movimentada para extinguir e deslegitimar a maior legenda de esquerda do período. Após a reconquista da legalidade do Partido Comunista Brasileiro (PCB), em reação ao seu expressivo crescimento eleitoral e da sua inserção social que se manifestava no número de filiados, a estrutura judicial foi movimentada para aniquilar da disputa política o principal instrumento de esquerda da época. Para esse fim, agiram o Poder Judiciário e o Ministério Público Eleitoral (MAGALHÃES, 2012).

O PCB foi acusado em denúncia encaminhada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de ser internacionalista, e representar interesses estrangeiros no Brasil. De princípio, o parecer elaborado pelo PGR foi pelo arquivamento da denúncia, no entanto, o tribunal votou pelo seu prosseguimento. Finalmente, em acórdão final, o TSE decidiu pelo cancelamento do registro do PCB, seguindo novo parecer do PGR. A decisão foi fundamentada na tese de que o PCB, além de representar interesses estrangeiros (da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), teria como programa um projeto contrário ao regime democrático. Um dos pontos pelos quais girou a discussão no tribunal foi sobre o nome partido. O fato de sua nomenclatura ter sido Partido Comunista Brasileiro foi indicado como prova de que esse partido representava interesses estrangeiros (soviéticos) dentro do Brasil, ou seja, a opção pelo vocábulo brasileiro, e não da expressão do Brasil, foi usada como prova de que o PCB servia como uma espécie de sucursal do partido soviético em solo nacional (MAGALHÃES, 2012). Essa digressão sobre a cassação do PCB em plena vigência do regime democrático tem como objetivo demonstrar que esses padrões autoritários de exercício do poder na América Latina nem sempre são materializados em ações abertamente extralegais, nem mesmo quando o contexto internacional e nacional são mais tolerantes a esse tipo de estratégias.

Então, a instabilidade política, produzida pelo uso de ferramentas extralegais e de características híbridas, é manejada para conter qualquer possibilidade de compartilhamento do

poder com os setores das classes populares das nações latino-americanas e qualquer ensaio de pressão reivindicativa desses setores. Ela tem como função social servir como um mecanismo de autodefesa das classes sociais beneficiadas pela alta concentração de renda e de poder permitida pela estrutura de superprivilegiamento de classe (FERNANDES, 2008). Por meio dela, os setores sociais beneficiados podem impor veto à decisão da soberania popular em processos eleitorais e interromper movimentações que põem em risco o padrão de acumulação de capital baseada na superexploração do trabalho. Eis o cerne do problema da permanência do fenômeno da instabilidade política e, especialmente, de sua faceta relativa às quedas presidenciais: como resultado da tensão entre capitalismo dependente e democracia, seu papel na estrutura social realmente existente na América Latina é de permitir a atores políticos representantes das classes beneficiadas pela estrutura de superprivilegiamento o exercício de uma função de veto à decisão da soberania popular.

O que é possível constatar até aqui é que, no passado da prática política da América Latina, esse fenômeno tinha como vetor prioritário o uso de ferramentas abertamente extralegais, como golpes militares, apesar de os atores mobilizadores dessa estratégia de manutenção e padrões autoritários de exercício do poder não terem prescindido de ferramentas de legalidade restrita à aparência. Porém a diminuição da tolerância a regimes abertamente autoritários forjou um período no qual os padrões autoritários de exercício do poder tiveram que encontrar nos atos com características híbridas, típicos do constitucionalismo abusivo, o principal meio de mantê-los. A prática política da América Latina pode ter forjado estratégias de mera aparência de legalidade, e, justamente por isso, golpistas, com a função de serem o equivalente funcional das práticas extralegais comumente utilizadas no passado da região. Por isso, tão importante quanto saber se a destituição presidencial ocorreu por meio de ritos estabelecidos na Constituição é se o uso das ferramentas constitucionais se deu de modo compatível com a natureza delas e com as balizas legais e constitucionais impostas a elas, bem como perquirir sobre a função social cumprida por ela.

Para verificar se o uso dos mecanismos constitucionais para destituição presidencial, em plena hegemonia de regimes democráticos na América Latina, representa o equivalente funcional das quedas presidenciais por ferramentas extralegais do passado, e para encontrar formas de identificação do uso abusivo ou equivalente aos meios tradicionais de golpe de Estado do *impeachment*, este capítulo será dedicado a realizar um estudo de caso sobre o julgamento por crime de responsabilidade de Dilma Rousseff em 2016. Com esse intuito, as perguntas centrais que serão respondidas por meio desse estudo de caso são: no caso de Dilma Rousseff, o *impeachment* foi utilizado como substituto às formas ordinárias de sucessão

presidencial? O processo de julgamento por crime de responsabilidade foi utilizado como ferramenta de veto a uma agenda política?

Para apresentar respostas adequadas a essas questões, a primeira seção do capítulo tratará de caracterizar as políticas públicas relativas à estratégia de desenvolvimento executadas pelo ciclo de governos do PT e seus resultados, para identificar a agenda política executada nesse ciclo e para tornar possível a verificação posterior se houve ou não veto a ela. A partir da segunda seção, será realizado um mapeamento de processo para analisar os eventos que levaram à destituição de Dilma. Para isso, será abordado brevemente o tema das jornadas de junho de 2013, com o objetivo de encontrar as características presentes naqueles eventos que influenciaram o futuro do governo de Dilma Rousseff. Na terceira seção, ainda por meio do mapeamento do processo, serão identificados, com auxílio de notícias do período e análise de conteúdo sobre os documentos do processo, os fatos determinantes da crise política ocorrida a partir de 2015, com o objetivo de tratar sobre as razões para o seu desfecho e a adequação do uso do instrumento do *impeachment* no caso em estudo.

5.1 A estratégia de desenvolvimento dos governos do Partido dos Trabalhadores

Antes de a tese se debruçar efetivamente sobre o processo de deposição de Dilma Rousseff, é importante entender a agenda de governo que foi implantada pelos governos do partido da ex-Presidenta, o PT, especialmente no que se refere à estratégia de desenvolvimento adotada.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 e sua posse em 2003, iniciou-se um ciclo de 13 (treze) anos de governos do PT, sendo ele encerrado apenas em 2016 com o *impeachment* de Dilma Rousseff. O ciclo petista de governo foi instalado após uma sucessão de governos que instrumentalizaram o programa contra a inflação para promoverem uma série de reformas pró-mercado, cujo resultado foi a transição do projeto de bem-estar social positivado na Constituição de 1988 para um Estado promotor de políticas com inspiração no neoliberalismo (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

Da redemocratização à eleição de 2002, o Brasil teve governos legitimados por uma coalização de setores sociais dispostos a implantarem uma série de reformas neoliberais baseadas nos seguintes eixos, conforme caracterizadas por Alfredo Saad-Filho e Lécio Moraes (2018): a) financeirização da produção; b) atribuição de protagonismo ao capital externo para estabilização do balanço de pagamento e para a promoção da integração brasileira à estrutura de produção globalizada; c) adoção de estratégias monetárias contracionistas, sendo a principal

ferramenta para isso a política de juros; d) incorporação do país à estratégia de integração internacional da produção.

Como a Constituição de 1988 foi resultado de um movimento no qual estava incluso setores que pressionavam por uma maior atuação do Estado brasileiro na proteção social e na garantia de direitos sociais, em seu texto foram incluídas obrigações estatais típicas de um Estado de Bem-estar Social. A incorporação desse tipo de propostas no texto constitucional está relacionada ao protagonismo de trabalhadores organizados e de setores da classe média urbana na coalizão de oposição à ditadura que foi deposta com o movimento constituinte da década de 1980 (SAAD FILHO; MORAIS, 2018). Esses setores imprimiram ao processo constituinte um conteúdo econômico que foi adicionado à reivindicação política de restauração da democracia: a adoção de políticas redistributivas.

A positivação desse tipo de demanda na Constituição de 1988, forjou uma contradição entre o texto constitucional e a pressão pela adoção de reformas inspiradas no neoliberalismo. Isso se deveu porque o cumprimento das obrigações estatais criadas pela nova Constituição exigia tanto a expansão dos gastos públicos (SAAD FILHO; MORAIS, 2018) como uma maior atuação direta do Estado em alguns setores, seja na prestação de serviços ou até na participação de atividades econômicas.

Por seu turno, a execução da estratégia de desenvolvimento neoliberal reivindicava o contrário disso, como a desoneração do Estado de obrigações sociais, as limitações orçamentárias ao Estado, a liberalização da economia para que o mercado de forma espontânea superasse os desafios da economia local – como baixa capacidade de poupança e de investimento, a pressão inflacionária e a balança de pagamento deficitária responsável pela drenagem de capital para as economias do centro. Essa contradição intrínseca entre o texto constitucional produzido pelo movimento de restauração da democracia e a estratégia de desenvolvimento guiadora do ciclo de governos responsáveis pelo Executivo durante e após o processo de redemocratização explica em parte a permanência de uma pulsão revisionista identificada por Leonardo Augusto de Andrade Barbosa (2009, 2018), cujo resultado foi a presença constante de movimentações políticas em defesa da mudança do texto constitucional, comumente associadas ao discurso de que há direitos demais no texto constitucional.

A pressão contra o suposto excesso de direitos sustentada sob o argumento da governabilidade está presente desde antes da promulgação do texto constitucional. Enquanto os constituintes ainda votavam a proposta de texto constitucional, José Sarney, então presidente à época, utilizou esse mesmo argumento nas suas ofensivas contra os trabalhos do Congresso Nacional e a incorporação das reivindicações por políticas redistributivas (PILATTI, 2008). A

pulsão revisionista contra o texto constitucional foi intensificada quando foi aprofundado o processo de transição para a estratégia de desenvolvimento do neoliberalismo nos governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

A institucionalização da transição para a estratégia de desenvolvimento neoliberal foi completada com a estabilização do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, meta de inflação, meta fiscal) por meio do qual o Estado teve seu poder de intervenção sobre o domínio econômico ainda mais reduzido. Os resultados socioeconômicos desse processo de transição para o neoliberalismo até as vésperas do pleito eleitoral de 2002 foram: a) a redução da participação da indústria na composição do PIB; b) deterioração dos padrões de emprego, com a diminuição de vagas de emprego mais estáveis e de maior remuneração; c) queda na participação do salário na composição da renda nacional; d) desnacionalização dos setores produtivos e financeiros; e) permanência e agravamento da concentração de renda; f) permanência do crescimento baixo da economia brasileira (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

Especialmente as consequências relativas ao padrão dos empregos disponíveis no país tiveram uma importante influência sobre a base social dos movimentos reivindicatórios por mais políticas redistributivas. A pressão que tornou possível a inclusão das obrigações constitucionais de garantia de direitos sociais durante a constituinte adveio do protagonismo no movimento constituinte e na coalizão pela redemocratização de setores médios que integravam organizações de esquerda e do novo sindicalismo formado principalmente por trabalhadores formalizados (BARBOSA, 2018; SAAD FILHO; MORAIS, 2018). Desse modo, a precarização do trabalho – que ampliou a rotatividade do emprego e reduziu a participação do salário na composição da renda nacional – e a transferência de cargos de gerência para fora do território nacional atingiram a base desse movimento reivindicatório, reduzido significativamente a sua capacidade de organização e de pressão.

Foi nesse cenário no qual ocorreu a eleição de 2002 que iniciou o ciclo de governos do PT: de insatisfação com os resultados socioeconômicos das políticas neoliberais e de redução da capacidade de organização da base social que sustentava a pressão por políticas redistributivas. Esse último elemento do contexto socioeconômico no qual Lula foi eleito para seu primeiro mandato explica parcialmente a razão de seu governo não ter rompido de forma peremptória com a transição para o neoliberalismo.

Segundo Saad Filho e Moraes (2018), a coalizão de classes que conduziram o PT para seu primeiro mandato à frente da chefia do Executivo federal foi formada por setores de classes que estavam enfraquecidos pelos resultados das políticas neoliberais: a) classes trabalhadoras

urbana e rural sindicalizadas enfraquecidas pela precarização do trabalho; b) alguns setores dos trabalhadores informais, fragilizados pela própria condição de informalidade; c) setores da burguesia interna debilitados pelo baixo crescimento da economia e pela pressão da liberalização da economia; d) parcelas ligadas à produção rural que viram seu espaço de poder ser reduzido com a ocupação dos espaços de deliberação nas instituições públicas por quadros de gestores representantes do capital transnacional.

Diante de tamanha fragilidade dos integrantes dessa coalizão de classes, da sua instabilidade causada pelo antagonismo dos interesses nela envolvidos e da margem de manobra diante das balizas econômicas e institucionais, o primeiro mandato do PT na Presidência da República não foi marcado por significativas transformações na estratégia de desenvolvimento executado pelo Estado brasileiro. Nesse primeiro momento, o governo teve como característica marcante a manutenção da estratégia neoliberal combinada com um crescimento significativo dos programas de assistência social responsável por atender aos interesses dos setores populares da coalizão classista que levou eleição petista.

Porém, a partir de 2003, uma mudança nos preços dos produtos de maior exportação do Brasil, as *commodities*, alterou a balança de pagamentos e provocou um aumento na capacidade de arrecadação do Estado brasileiro (SAAD FILHO; MORAIS, 2018). Isso permitiu um giro significativo na estratégia de desenvolvimento adotada pelos governos do PT no sentido de promoção de políticas econômicas heterodoxas e adoção de uma política de distribuição de renda. E é essa estratégia de desenvolvimento que marca a maior parte do ciclo de governo do PT.

Há uma controvérsia significativa entre acadêmicos que a analisam sobre a sua denominação. Parte da literatura (BASTOS, 2012; BOITO JÚNIOR, 2018c; MORAIS; SAAD FILHO, 2011; SAAD FILHO; MORAIS, 2018; SINGER, 2015), na qual se inclui este trabalho, defende que houve uma modificação significativa na qualidade da estratégia de desenvolvimento, ainda que haja discordância sobre a intensidade dela, a ponto justificar uma aproximação com o desenvolvimentismo traduzida na nomenclatura utilizada por ela: neodesenvolvimentismo; social-desenvolvimentismo; novo-desenvolvimentismo; ou ensaio desenvolvimentista. Outra parcela (KATZ, 2016) sustenta que, apesar de alguns ensaios de adoção de política heterodoxa e do crescimento significativo em gastos sociais, a não superação da institucionalização do tripé macroeconômico faz com que não haja uma distinção de qualidade tão significativa a ponto de sustentar um rompimento com o neoliberalismo. No entanto, para o objeto deste trabalho, mais importante do que essa querela em torno da

nomenclatura, são as características da política econômica adotada nesse ciclo de governos e seus resultados.

Em paralelo à manutenção do tripé macroeconômico neoliberal, os governos do PT, especialmente a partir do segundo mandato, adotou políticas heterodoxas, como controle de fluxo internacional de capitais e ampliação do papel do Estado no fornecimento de crédito para investimento de longo prazo e na elaboração de políticas de distribuição de renda (SAAD FILHO; MORAIS, 2018). O fator mais visível da agenda executada pelo ciclo de governos do PT já estava presente na primeira metade do primeiro mandato de Lula: a expansão de programas de assistência social. Com programas como o Bolsa Família, o PT atendeu a parte das demandas por políticas redistributivas, especialmente ao reduzir o contingente de pessoas com rendimentos abaixo da linha de pobreza monetária absoluta (SINGER, 2012). Porém, apesar de ter sido o programa de maior visibilidade dessa agenda de redistribuição, ele não foi o principal mecanismo de promoção da redistribuição de renda nesse período.

Associado à expansão de políticas de assistência, o ciclo de governos do PT promoveu uma modificação no mercado de trabalho perceptível na ampliação de vagas de trabalho e na valorização do trabalho por meio da política de aumento real do salário-mínimo. Para executar essa mudança no mercado de trabalho, os mandatos do PT contaram com estratégia: a) reajuste do salário-mínimo acima da taxa de inflação; b) uso de bancos públicos para suprir a ausência de crédito de longo prazo; c) desbloqueio dos investimentos públicos; d) estímulo econômico à ampliação dos postos de trabalho formais (SAAD FILHO; MORAIS, 2018; SINGER, 2012).

A agenda governamental do PT contou com significativo uso do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) para superar os limites do setor financeiro nacional. Diante do papel cumprido pelo Brasil na divisão internacional do trabalho, esse setor foi constituído atrelado aos interesses da produção da parcela mais lucrativa da economia nacional: a agricultura para exportação. Como ela necessita de empréstimos em menor prazo, o setor financeiro nacional sempre foi refratário a atender a demanda por empréstimos de longo prazo relacionada ao processo de industrialização (SAAD FILHO; MORAIS, 2018). Desse modo, para superar essa amarra ao investimento, a solução desse ciclo de governo foi ampliar o papel do BNDES no fornecimento de crédito. Como pode ser visto na Tabela 1 e no Gráfico 1, elaborados com base nos dados fornecidos pelo BNDES (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO, 2022), o ciclo de governos do PT iniciou um período de aumento significativo do desembolso realizado por esse banco, tendo havido um aprofundamento dessa estratégia a partir de 2008.

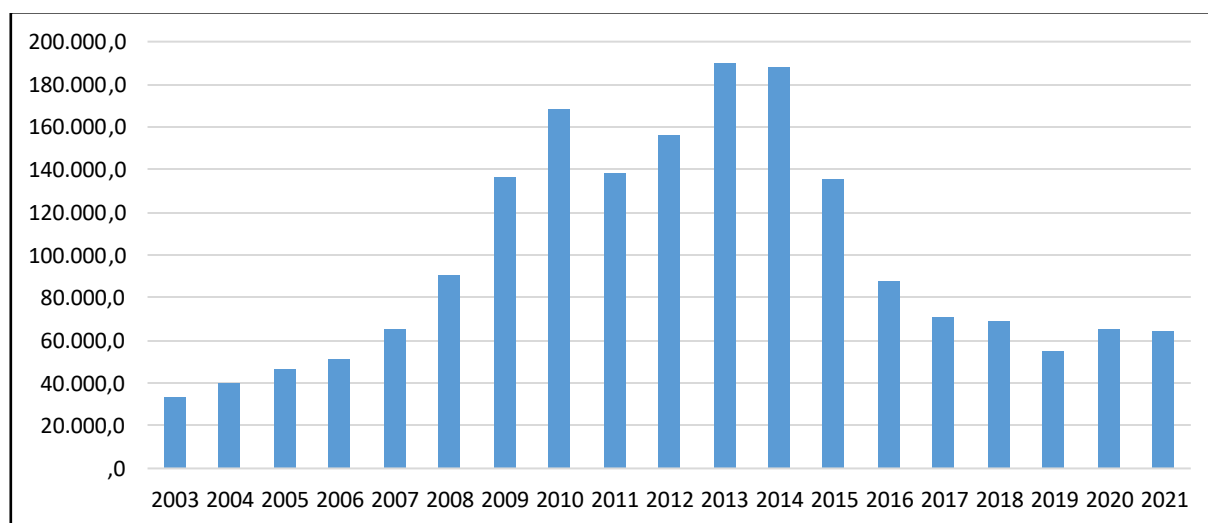
Tabela 1 - Evolução do Desembolso feito pelo BNDES (em R\$ milhões) de 2003 a 2021

Ano	Total de Desembolso (em R\$ milhões)
2003	33.533,6
2004	39.833,9
2005	46.980,2
2006	51.318,0
2007	64.891,8
2008	90.877,9
2009	136.356,4
2010	168.422,7
2011	138.873,4
2012	155.992,3
2013	190.419,0
2014	187.836,9
2015	135.942,0
2016	88.256,5
2017	70.750,8
2018	69.303,2
2019	55.313,8
2020	64.921,5
2021	64.301,9

Fonte: Banco Nacional do Desenvolvimento (2022).

Elaboração: O autor.

Gráfico 1 - Evolução do desembolso feito pelo BNDES (em R\$ milhões) de 2003 a 2021



Fonte: Banco Nacional do Desenvolvimento (2022).

Elaboração: O autor.

Os dados do desembolso feito pelo BNDES estratificado por setor da economia revela com maior nitidez os interesses de classes atendidos por essa política de ampliação do fornecimento de crédito por esse banco público. Os dados do BNDES (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO, 2022), demonstrados na Tabela 2 e no Gráfico 2, indicam que essa ampliação da participação do banco público em questão no fornecimento de crédito teve como principais destinatários os setores da indústria e da infraestrutura. Desse modo, a política de ampliação de créditos por meio da atuação de bancos públicos esteve associada a um projeto impulsionador da indústria nacional. Com isso, a agenda de governo conseguia atender aos interesses de setores da burguesia interna controlados pelo capital nacional e dos setores da classe trabalhadora ao permitir a ampliação de postos de trabalhos em um setor que costuma oferecer empregos com maior rendimento e grau de formalização. Também com auxílio do BNDES, ao utilizar o banco para financiamento de projetos de infraestrutura em países do sul global a serem executado por empresas controladas pelo capital brasileiro, os governos do PT inseriram a burguesia interna no centro da política externa brasileira, auxiliando a ampliação do mercado disponível para ela (BOITO JÚNIOR, 2018e; SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

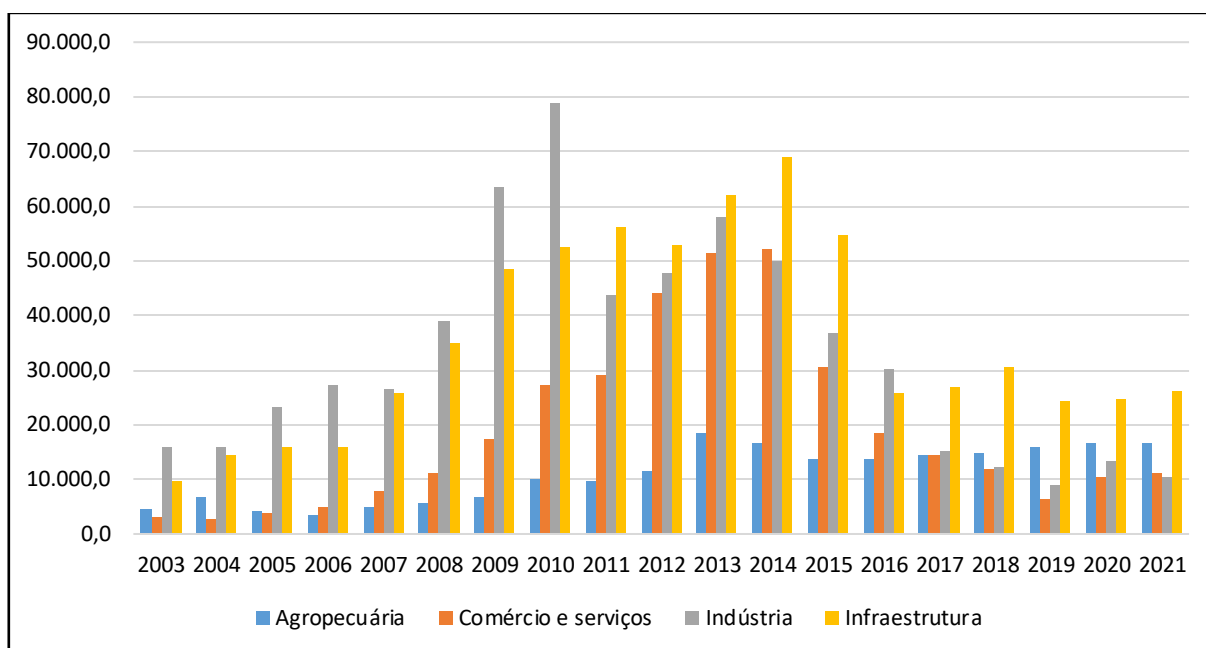
Tabela 2 - Evolução do desembolso feito pelo BNDES por setor (em R\$ milhões) de 2003 a 2021

Ano	Agropecuária	Comércio e Serviços	Indústria	Infraestrutura
2003	4.595,0	3.292,9	16.077,1	9.568,5
2004	6.930,2	2.857,4	15.768,9	14.277,4
2005	4.058,8	3.677,6	23.370,3	15.873,5
2006	3.422,6	4.960,8	27.120,9	15.813,7
2007	4.997,8	7.815,3	26.445,9	25.632,7
2008	5.594,5	11.166,5	39.021,0	35.096,0
2009	6.855,7	17.325,7	63.521,5	48.653,4
2010	10.126,3	27.103,5	78.768,8	52.424,2
2011	9.759,0	29.168,8	43.849,4	56.096,3
2012	11.362,2	44.045,9	47.686,4	52.897,7
2013	18.662,2	51.566,3	58.015,5	62.175,0
2014	16.775,1	52.044,5	50.065,5	68.951,7
2015	13.710,1	30.457,4	36.877,7	54.896,9
2016	13.898,0	18.310,4	30.141,3	25.906,8
2017	14.375,2	14.477,3	15.044,1	26.854,1
2018	14.659,7	11.906,0	12.304,2	30.433,3
2019	15.869,7	6.221,6	8.815,7	24.406,9
2020	16.619,8	10.273,6	13.263,2	24.764,9
2021	16.721,0	11.001,6	10.408,7	26.170,6

Fonte: Banco Nacional do Desenvolvimento (2022).

Elaboração: O autor.

Gráfico 2 - Evolução do desembolso feito pelo BNDES por setor (em R\$ milhões) de 2003 a 2021



Fonte: Banco Nacional do Desenvolvimento (2022).

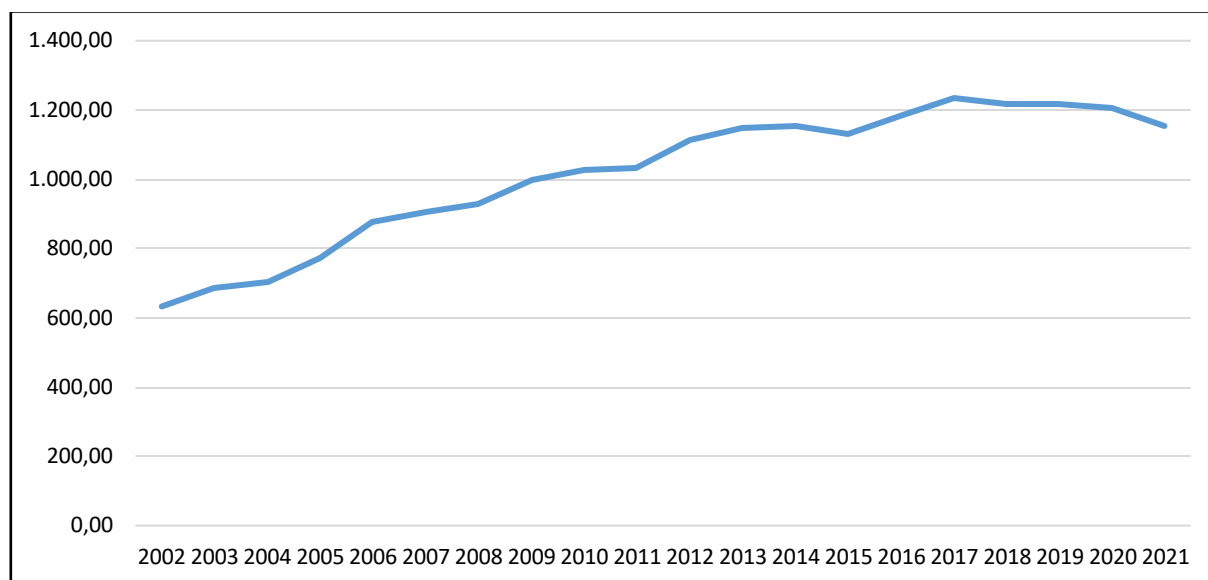
Elaboração: O autor.

Em paralelo ao financiamento da indústria e de projetos de infraestrutura por meio do crédito concedido por meio de bancos públicos, esse ciclo de governos ampliou o investimento público, especialmente com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, em áreas como energia, transporte e infraestrutura. Com essa política, o governo ampliou a taxa de investimento (SAAD FILHO; MORAIS, 2018) e acelerou o ritmo de crescimento do PIB (SINGER, 2012) sem qualquer ameaça aos padrões de superávit primário diante do aumento da arrecadação proporcionada pelo aumento da atividade econômica e pelo espaço orçamentário permitido pela modificação no padrão do balanço de pagamento provocada pelo *boom* dos preços das *commodities*. A aposta em uma agenda com aspectos desenvolvimentistas salta aos olhos se são levadas em consideração a ampliação de créditos públicos para investimentos de longo prazo e a participação direta do Estado em investimentos em áreas estratégicas capazes de baratear o processo de produção, como a energia e a infraestrutura.

Outro elemento central para a agenda de governo implantada pelo ciclo do PT à frente do Executivo federal foi a política de aumento real do salário-mínimo. Como é possível verificar no Gráfico 3, especialmente a partir de 2004, houve uma aceleração na valorização real do salário-mínimo. Essa ampliação do rendimento do trabalho é responsável pela maior

parte das melhoras nos indicadores sociais do período de sucessão de governos com agenda ligeiramente desenvolvimentista (SAAD FILHO; MORAIS, 2018; SINGER, 2012).

Gráfico 3 - Evolução anual do salário-mínimo real (em R\$) com recorte entre 2002 e 2021



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2022)

Nota: O IPEA disponibiliza o dado mensal de crescimento real do salário-mínimo. Para apresentação do dado anual, foi utilizado o mecanismo disponibilizado pelo ipeadata para a mudança de frequência de mensal para anual, tendo sido aplicado como parâmetro de conversão o método de mudança de frequência de final do período.

Como é possível verificar, a estratégia de desenvolvimento adotada por esse ciclo de governos atendeu a uma pluralidade de interesses de classe. Desse modo, a sua sustentação dependeu de uma coalizão policlassista com contradições internas tendente à instabilidade, chamada por Armando Boito Júnior (2018a) de frente neodesenvolvimentista. Por meio de políticas de proteção de empresas controladas pelo capital nacional e do agronegócio, como por meio da ampliação de crédito fornecido pelos bancos públicos e dos benefícios na contratação públicas aos bens e serviços com maior participação da produção local, essa agenda trouxe para a composição dessa frente parcela da burguesia interna (BOITO JÚNIOR, 2018a). Os interesses do operariado urbano e da baixa classe média puderam ser atendidos por meio da ampliação de acesso ao crédito e, principalmente, pela melhora no rendimento do trabalho garantida pela valorização do salário-mínimo e pela recuperação do emprego (BOITO JÚNIOR, 2018a; SINGER, 2012). O campesinato, por sua vez, foi contemplado com a criação de políticas de financiamento destinado à agricultura familiar e de priorização de compras públicas aos produtos produzidos por ela (BOITO JÚNIOR, 2018a). Já os programas de transferência de renda e de acesso à moradia garantiam a adesão da parcela dos trabalhadores que sequer

conseguem vender a sua força de trabalho (BOITO JÚNIOR, 2018a). Frise-se que as melhorias no rendimento do trabalho também permitiram o atendimento desse último setor, uma vez que a redução do desemprego ampliou o acesso de seus membros a postos de trabalho, e a valorização do salário-mínimo teve como impacto o aumento dos rendimentos provenientes de benefícios da seguridade social.

Porém essa coalizão tendia à instabilidade por conta das contradições a ela inerentes geradas pelos conflitos de interesses existentes ser uma frente policlassista. Como exemplo dessas contradições, Boito Júnior (2018a, p. 114–115) aponta:

Há contradições no seio da grande burguesia interna: entre o capital bancário e o capital produtivo na questão da política e juros e de rolagem de dívida pública, entre indústria de transformação e o agronegócio na questão dos acordos internacionais, e entre setores regionais dessa fração burguesa. Há, mais ainda, contradições entre as classes trabalhadoras e as diferentes frações da burguesia: entre as diferentes camadas do campesinato e o agronegócio, entre os assalariados do setor privado e a burguesia, entre os assalariados do setor público e a burguesia que aspira a reduzir o gasto do Estado com pessoal.

A principal contradição pode ser encontrada na relação entre a estratégia de acumulação possível no capitalismo dependente e nas condições de trabalho a ela inerente. Como foi possível verificar no segundo capítulo deste trabalho, a superexploração do trabalho depende de um contingente de trabalhadores impossibilitados de vender sua força de trabalho. Além disso, uma das formas de garanti-la é a remuneração do trabalho a um valor abaixo do necessário para a reposição de seu desgaste. Desse modo, no longo prazo, as modificações produzidas no mercado de trabalho pela agenda neodesenvolvimentista para atender aos interesses dos trabalhadores urbanos e do contingente de trabalhadores que sequer conseguem vender sua força de trabalho ameaçam essa estratégia de acumulação manejada pela burguesia interna do capitalismo dependente. Essa contradição é ainda mais agudizada com a ampliação da capacidade reivindicativa dos setores populares diante da melhora geral nas condições de vida e de trabalho.

Com essa composição da base social, a execução dessa estratégia de desenvolvimento dependeu de um equilíbrio instável entre as classes e setores de classes mencionados. Por conta da ameaça produzida por ela ao fenômeno que garante a acumulação de capital no capitalismo dependente, a superexploração de trabalho, a agenda política desse ciclo de governos esteve condicionada a um cenário de expansão a economia global e ao alívio na balança de pagamentos gerado pelo *boom* dos preços das *commodities* para evitar o acirramento dos conflitos latentes na coalizão de classes que lhe deu sustentação.

Isso não significa que os resultados socioeconômicos desse ciclo de governos foram mero desdobramento da conjuntura econômica externa, mas tão somente que ela foi necessária para assegurar a continuidade desse equilíbrio instável de interesses. Até porque, a título de exemplo, não há um processo automático no qual o aumento do preço de *commodities* no comércio exterior seja convertido em ganhos no rendimento do trabalho nos países produtores desse tipo de produto. Ao contrário, a depender da política pública aplicada, a subida de preços desses produtos no comércio global pode pressionar a inflação, uma vez que pode tornar mais vantajosa a exportação dessas *commodities*, reduzindo o estoque disponível para o atendimento do mercado interno. Então, sem as políticas públicas distributiva, o *boom* das *commodities*, poderia, na verdade, corroer o rendimento do trabalho. Em sentido oposto a essa tendência, o que ocorreu no Brasil com a adoção da estratégia de desenvolvimento do neodesenvolvimentismo foi a aplicação de uma agenda que converteu esse momento de expansão da economia global em ganhos mútuos para as classes envolvidas na coalizão que lhe dava sustentação para aliviar a contradição a ela inerente.

Com isso, a agenda revisionista da Constituição foi substituída no Executivo, especialmente a partir do segundo mandato desse ciclo de governos, por uma redistributiva. Ainda que, em um ritmo insuficiente para reverter as iniquidades típicas do capitalismo dependente, os resultados dessa troca de agenda tiveram impactos significativos sobre os indicadores sociais do Brasil, o que explica o sucesso eleitoral dessa agenda sufragada pelas urnas em outras três eleições além da de 2002. Então, a taxa de desemprego foi reduzida a 5,3% em 2010 (SAAD FILHO; MORAIS, 2018), o coeficiente de GINI, levando-se em consideração a pesquisa domiciliar sobre renda, saiu de 0,589 em 2002 para 0,543 em 2009 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2022), a taxa de extrema pobreza caiu de 13,98% em 2002 para 7,27% em 2009 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2022). Foi em um cenário como esse que Dilma Rousseff foi candidata em 2010, apresentando como plataforma política dar continuidade à agenda neodesenvolvimentista, e, após sua vitória, tomou posse em 2011.

No primeiro mandato de Dilma, a estratégia de desenvolvimento em questão foi aprofundada, em um período no qual o país já não contava com o mesmo impulso externo, diante da continuidade dos efeitos da crise de 2008 na economia global. Ressalta-se que essa aposta dobrada na agenda neodesenvolvimentista esteve longe de representar um aumento no ritmo de elevação de gastos feitos pelo governo. Ao contrário, no período do primeiro mandato de Dilma, houve uma desaceleração da taxa de aumento de gastos a um patamar de 5,1%, similar à taxa do mandato de Fernando Henrique Cardoso, de 5%, e inferior às dos dois

mandatos de Lula, de 5,9% e 8,2%, respectivamente (CHERNAVSKY; DWECK; TEIXEIRA, 2020; DWECK; TEIXEIRA, 2017). Desse modo, não é capaz de traduzir a realidade a tese de que a estratégia de desenvolvimento aplicada por Dilma produziu descontrole fiscal decorrente de uma gastança generalizada do governo.

Com a chegada de Dilma ao governo, o poder Executivo passou a implantar o programa denominado por ele como Nova Matriz Econômica, com forte inspiração neodesenvolvimentista ao adotar como diretriz o ativismo estatal no esforço para industrialização, para o barateamento dos custos de produção e para indução dos investimentos privados (SAAD FILHO; MORAIS, 2018; SINGER, 2015). Para executar a agenda de barateamento dos custos da produção, o governo iniciou um esforço para redução das taxas de juros e, para isso, por algum tempo, contou com o auxílio do Banco Central (BC). Indicando um giro na política monetária adotada pelo governo, já em 2011, Dilma substituiu o presidente do BC que tinha ficado à frente da instituição durante os dois mandatos de Lula, Henrique Meirelles, por Alexandre Tombini (SINGER, 2015). A alteração não foi meramente simbólica, ao contrário, o BC passou a adotar uma política monetária mais expansiva, como é possível verificar com a redução da taxa básica de juros de 11% em 2011 para 7,25% em 2012 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2022) e o discurso do novo presidente do BC pela redução do *spread* bancário (SINGER, 2015).

A defesa pela redução da taxa de *spread* bancário não ficou restrita à presidência do BC e à seara do discurso. tanto Dilma e seu Ministro da Fazenda entraram em campo para pressionar os bancos para a redução de suas margens de lucro fazendo discurso público contra a grandeza do *spread* praticado pelos bancos brasileiros, como fez a Presidenta da República em pronunciamento em rede nacional de rádio e TV em primeiro de maio de 2012 (SINGER, 2015), quanto por atos mais efetivos, como a pressão para que os bancos públicos reduzissem as próprias taxas de lucros, no intuito de induzir a redução do *spread* no mercado de crédito brasileiro (CARVALHO, 2018; SINGER, 2015).

Além dessa batalha direta contra o capital financeiro, a intervenção do Estado sobre o capital financeiro e sobre a economia foi realizada com o uso do BNDES. Como pode ser visto no Gráfico 1, há um crescimento sustentado do ritmo de desembolso feito pelo BNDES a partir de 2012, sendo a área de infraestrutura o principal destino desses investimentos, como pode ser verificado no Gráfico 2. Então, nesse esforço de barateamento da produção, o banco em questão foi um instrumento importante utilizado pelo governo federal para tornar possível o Programa de Sustentação de Investimento (SINGER, 2015). Esse uso do BNDES foi possível pelo aumento do aporte do Tesouro ao banco (SINGER, 2015) e por meio do subsídio indireto

praticado pelo governo ao capitalizá-lo com empréstimos de títulos do Tesouro Nacional, cuja taxa de juros era inferior à praticada pelo banco em suas operações de crédito (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

A estratégia de barateamento da produção foi executada pelo governo também pela tentativa de conter os lucros das empresas, que, à época, exploravam o serviço de energia e das rodovias. Aproveitando o processo de renovação das concessões das rodovias em 2012, o governo tratou de instituir a política de taxa máxima de retornos sobre as concessões, para estabelecer, assim, um limite ao lucro possível na área, com o objetivo de reduzir o preço dos transportes rodoviários. Como reação à política de intervenção do governo, as empresas frustraram os leilões realizados em 2012 para concessão das rodovias (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

Em outro frente, a estratégia neodesenvolvimentista centrou seus esforços para redução das tarifas de energia. Para isso, mais uma vez, o caminho foi a intervenção sobre os lucros das empresas concessionárias do serviço de energia. O governo editou a Medida Provisória (MP) n. 579/2012, que antecipou o processo de renovação das concessões de geradoras, transmissoras e distribuidoras de energia elétrica e, por meio dela, retirou da composição da tarifa os encargos relativos à amortização de usinas antigas (SAAD FILHO; MORAIS, 2018), o que representou, mais uma vez, uma contenção dos lucros do capital, especialmente dos fundos de investimento titulares das ações das empresas concessionárias dos serviços de energia.

No sentido de conter o desgaste com a burguesia interna, a estratégia desenvolvimentista do primeiro mandato de Dilma caminhou por duas vias: a) promoveu uma política de desoneração tributária em alguns setores estratégicos; b) adotou políticas de proteção do produto nacional. A desoneração tributária teve como principais medidas a redução de Impostos sobre Produtos Industrializados e a desoneração da folha de pagamento por meio da substituição da base de cálculo da Contribuição Previdenciária Patronal para empresas de algumas áreas estratégicas (CARVALHO, 2018; SINGER, 2015).

Em que pese terem sido formuladas para estarem restritas a algumas áreas estratégicas, no processo legislativo, as políticas de desoneração foram ampliadas para diversos outros setores pela pressão de interesses dos membros do Congresso Nacional de atender às suas bases e pela pouca capacidade do governo de liderar a sua base parlamentar. Ademais, essas desonerações ocorreram com pouca ou nenhuma exigência de contrapartida e, diante da ampliação significativa dos setores beneficiados por essa política, tornou-se impossível qualquer mecanismo de controle do cumprimento das contrapartidas quando elas existiam (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

A dimensão dessas renúncias tributárias tornou-as excessivamente custosas e, tanto pelas condições gerais da economia como pela inexistência de contrapartidas efetivas, elas não foram convertidas em investimento, tendo servido, na verdade, para ampliar a taxa de lucros dos setores beneficiados por elas (CARVALHO, 2018). As políticas de proteção do produto nacional foram executadas principalmente por meio da prioridade nas compras governamentais de produtos produzidos localmente, assegurada pelo Programa de Compras Governamentais e pelas contratações feitas pela Petrobrás (SINGER, 2015).

Em paralelo a essas intervenções estatais sobre a economia, a agenda neodesenvolvimentista acentuada no governo Dilma também deu seguimento a sua aposta no acréscimo do rendimento do salário. Entre 2011 e 2013, a política de valorização do salário-mínimo foi acelerada, como é possível verificar no Gráfico 3. Na verdade, a política de aumento real do salário-mínimo ganhou um novo *status* durante o governo Dilma ao ser institucionalizada por meio da aprovação do Projeto de Lei (PL) n. 382 de 2011, de autoria da Presidenta da República, transformada na Lei n. 12.382/2011. Com esse instrumento normativo, o primeiro mandato da Presidenta da República estabeleceu regras para cálculo do salário-mínimo até o ano de 2013, assegurando o aumento real por meio da vinculação do seu valor à taxa de crescimento do PIB.

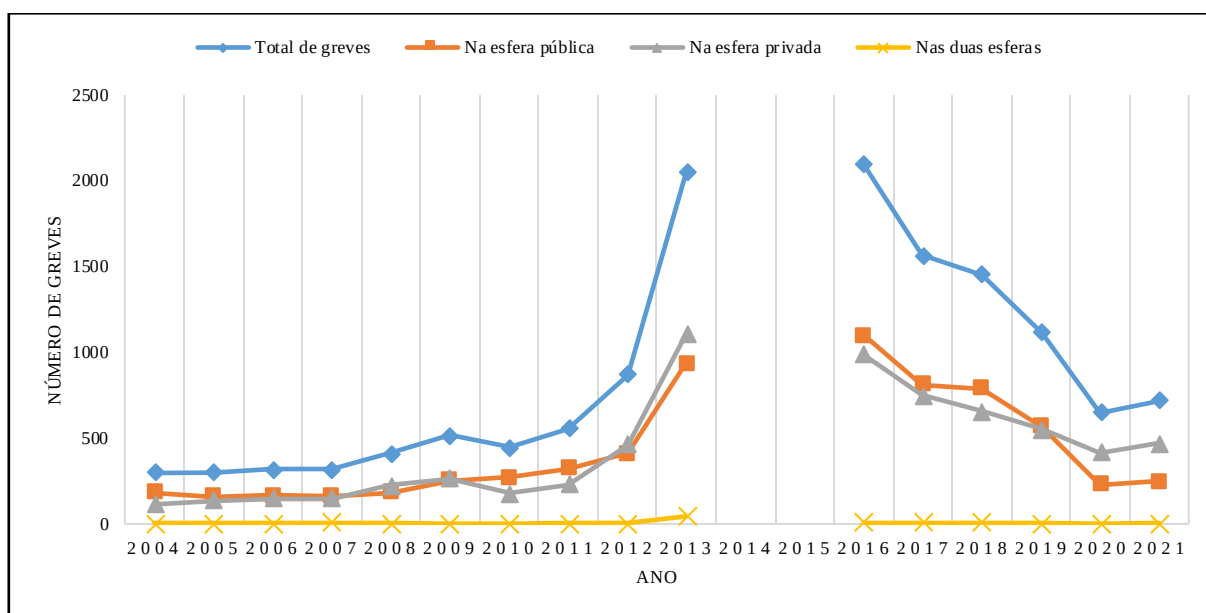
Na contramão das políticas aplicadas, o crescimento da economia não se deu no patamar necessário para manter a política de ganhos mútuos necessários para manter o equilíbrio instável da coalizão de classes que sustentava a agenda neodesenvolvimentista. A desaceleração do crescimento do PIB nesse período pode ser explicada pelo prolongamento dos efeitos da crise de 2008 na economia mundial. A redução do ritmo do crescimento da China e a crise vivida pela Europa tiveram impacto negativo sobre a demanda dos produtos exportados pelo Brasil (SAAD FILHO; MORAIS, 2018; SINGER, 2015). Por conta da estrutura de dependência, já tratada no segundo capítulo, o aumento na renda tende a ter como resultado a ampliação da demanda de importação de produtos com maior valor agregado, como manufaturados, o que produz, assim, uma pressão sobre de *déficit* no balanço de pagamentos.

Sem superar as amarras produzidas pela transição para o neoliberalismo cuja consequência foi a reprimarização da economia (SAAD FILHO; MORAIS, 2018), o equilíbrio do saldo comercial permaneceu dependente da exportação das *commodities*. O fim do ciclo de preços altos desses produtos, portanto, criou uma dificuldade na manutenção do padrão de crescimento necessário para assegurar a continuidade da política de ganhos mútuos para as classes beneficiadas pela estratégia de desenvolvimento em execução.

Então, a continuidade da agenda neodesenvolvimentista representava um risco futuro à estratégia de acumulação possível no capitalismo dependente. Com a desaceleração do crescimento, a mudança ocorrida no mercado de trabalho por conta do aumento real do salário-mínimo e da média salarial e, em decorrência da redução do contingente de trabalhadores incapacitados de vender sua força de trabalho necessário para pressionar para baixo o valor da força de trabalho, a estratégia de desenvolvimento implantada pelos governos do PT e acentuada por Dilma passou a representar uma queda no padrão de acumulação. A estratégia de acumulação da superexploração do trabalho enfrentou dificuldades também por conta do acréscimo na capacidade de reivindicação aos trabalhadores permitido por essa transformação do mercado de trabalho.

Apesar de o padrão da maioria dos empregos criados ter como característica a baixa remuneração e alta rotatividade (BRAGA, 2016), a redução do desemprego assegurou musculatura aos movimentos reivindicatórios dos trabalhadores no período de execução da agenda neodesenvolvimentista. Como é possível ver a partir dos dados fornecidos pelo Departamento Intersindical de Estudos Sociais e Econômicos (DIEESE) sobre as greves realizadas, ilustrados na Tabela 3 e nos Gráficos 4 e 5, o crescimento do número de greves realizadas e de horas de paralização por movimentos grevistas foram aumentando ao longo dos ciclos dos governos do PT (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2005b, 2006b, 2007a, 2009a, 2012a, 2012b, 2013a, 2015a, 2017a, 2018a, 2019a, 2020, 2021, 2022). É ainda possível constatar que o pico desse ciclo de movimentos grevistas se deu quando a estratégia neodesenvolvimentista foi acentuada, justamente em um momento no qual os ritmos de crescimento da economia global e local já não eram suficientes para manter a agenda de ganhos mútuos.

Gráfico 4 - Evolução da ocorrência de greves



Fonte: Sistema de Acompanhamento de Greves do DIEESE (SAG-DIEESE) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2005, 2006, 2007, 2009, 2012a, 2012b, 2013, 2015, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022).

Elaboração: O autor.

Nota: A série histórica não está completa em virtude da descontinuidade dos dados da fonte entre os anos de 2014 e 2015.

Tabela 3 - Balanço anual de greves de 2004 a 2021

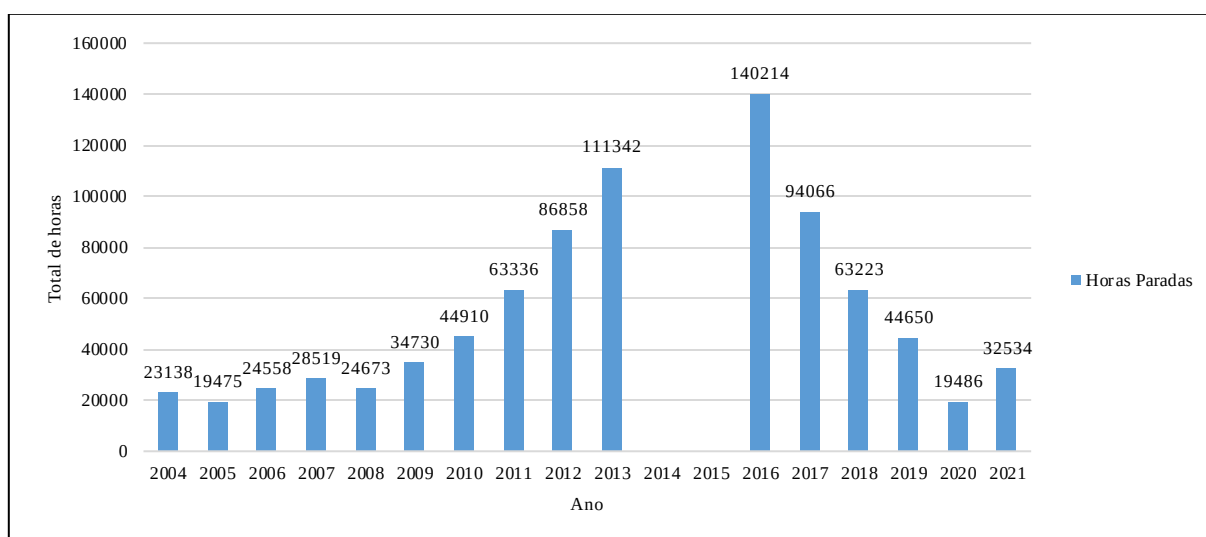
Ano	Número total de greves	Horas de paralização	Na esfera pública	Na esfera privada	Nas duas esferas
2004	302	23138	185	114	3
2005	299	19475	162	135	2
2006	320	24558	165	151	4
2007	316	28519	161	149	6
2008	411	24673	184	224	3
2009	518	34730	251	266	1
2010	446	44910	269	176	1
2011	554	63336	325	227	2
2012	873	86858	409	461	3
2013	2050	111342	933	1106	44
2014	—	—	—	—	—
2015	—	—	—	—	—
2016	2093	140214	1100	986	7
2017	1566	94066	814	746	6
2018	1453	63223	791	655	7
2019	1118	44650	566	548	4
2020	649	19486	231	417	1
2021	721	32534	250	468	3

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Greves do DIEESE (SAG-DIEESE) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2005, 2006, 2007, 2009, 2012a, 2012b, 2013, 2015, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022).

Elaboração: O autor.

Nota: A série histórica não está completa em virtude da descontinuidade dos dados da fonte entre os anos de 2014 e 2015.

Gráfico 5 - Evolução de quantidade de horas de paralização de 2004 a 2021



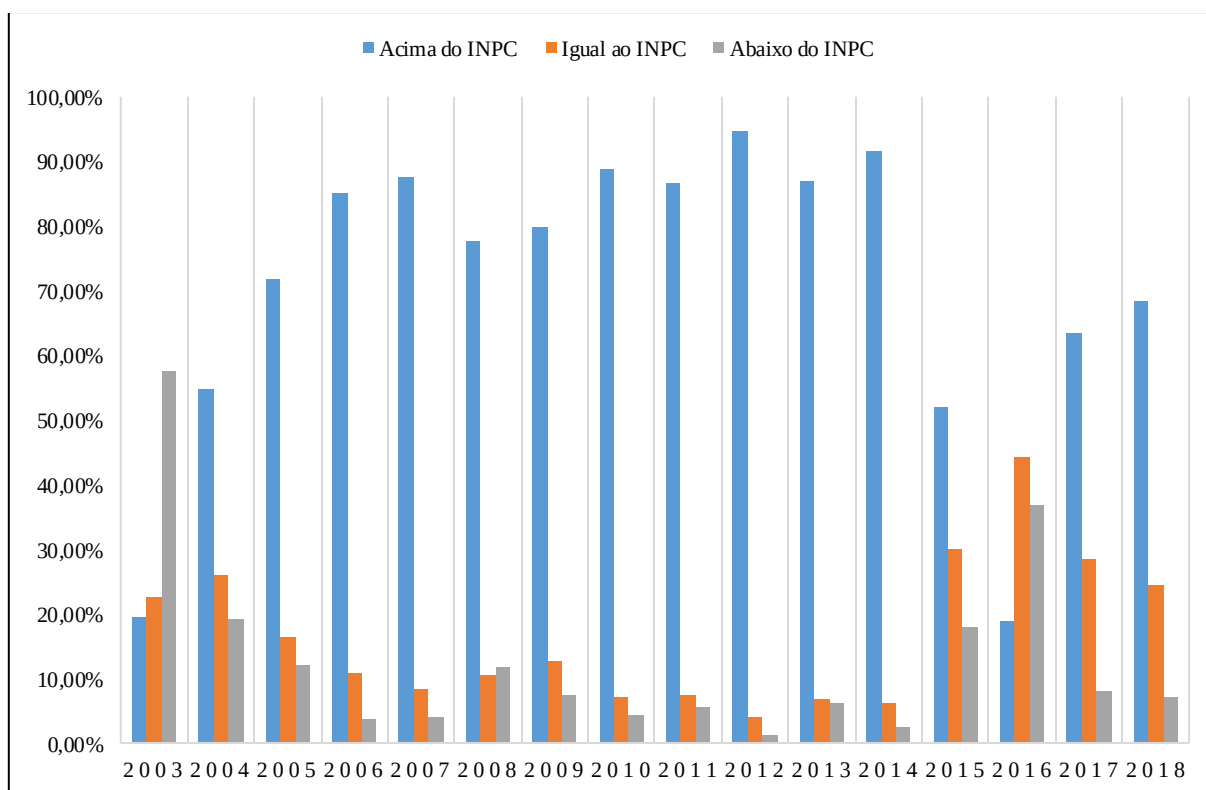
Fonte: Sistema de Acompanhamento de Greves do DIEESE (SAG-DIEESE) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2005, 2006, 2007, 2009, 2012a, 2012b, 2013, 2015, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022).

Elaboração: O autor.

Nota: A série histórica não está completa em virtude da descontinuidade dos dados da fonte entre os anos de 2014 e 2015.

A capacidade de reivindicação dos setores que compõem a classe trabalhadora também pode ser verificada com as informações sobre o resultado dos dissídios coletivos realizados no período. Com base nos dados enviados ao Sistema de Acompanhamento de Salários do DIEESE (SAS-DIEESE) pelas entidades envolvidas nas negociações coletivas ou por escritórios regionais e subseções do DIEESE, é possível verificar uma reversão da tendência de 2003 de reajustes abaixo do necessário para assegurar a reposição real do poder de compra do salário (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2004, 2005a, 2006a, 2007b, 2008, 2009b, 2010, 2011, 2012c, 2013b, 2014, 2015b, 2016, 2017b, 2018b, 2019b), como ilustram a Tabela 4 e o Gráfico 6. Na verdade, o que as figuras revelam é que, ao menos no que se refere às negociações informadas ao DIEESE, a maior parte delas representaram um aumento real do salário das categorias nelas envolvidas, o que reforça a tese de acréscimo do poder reivindicativo dos trabalhadores.

Gráfico 6 - Evolução de reajustes salariais conquistados por meio de negociações coletivas de trabalho de 2003 a 2018



Fonte: SAS-DIEESE do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2004, 2005a, 2006a, 2007b, 2008, 2009b, 2010, 2011, 2012c, 2013b, 2014, 2015b, 2016, 2017b, 2018b, 2019b).

Elaboração: O autor.

Tabela 4 - Evolução de reajustes salariais conquistados por meio de negociações coletivas de trabalho de 2003 a 2018

Ano	Acima do INPC	Igual ao INPC	Abaixo do INPC
2003	19,60%	22,70%	57,70%
2004	54,70%	26,10%	19,10%
2005	71,70%	16,30%	12%
2006	85,00%	10,70%	3,70%
2007	87,70%	8,30%	4%
2008	77,60%	10,50%	11,90%
2009	79,90%	12,70%	7,40%
2010	88,70%	7%	4,30%
2011	86,80%	7,50%	5,70%
2012	94,60%	4,10%	1,30%
2013	86,90%	6,90%	6,30%
2014	91,50%	6,10%	2,40%
2015	52%	29,90%	18,10%
2016	18,90%	44,40%	36,70%
2017	63,30%	28,60%	8,10%

2018	68,40%	24,50%	7,20%
------	--------	--------	-------

Fonte: SAS-DIEESE do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2004, 2005a, 2006a, 2007b, 2008, 2009b, 2010, 2011, 2012c, 2013b, 2014, 2015b, 2016, 2017b, 2018b, 2019b).

Elaboração: O autor.

Nesse cenário, havia pouco incentivo para que a burguesia interna se mantivesse na coalizão de classes sustentadora dessa estratégia de desenvolvimento, tendo em vista que, sem o cenário de expansão da economia global, a capacidade de reivindicação dos trabalhadores passou a impor perdas no seu padrão de acumulação. A burguesia latino-americana depende da superexploração do trabalho, por isso, interessa ao conjunto dos setores que a compõe a agenda social do neoliberalismo de desregulação do trabalho e de diminuição do papel do Estado na prestação de serviços públicos (BOITO JÚNIOR, 2018c). Desse modo, sua adesão à agenda neodesenvolvimentista dependia da continuidade de políticas de contenção da possibilidade dessas modificações no mercado de trabalho imporem alguma restrição sobre a sua taxa de acumulação.

Soma-se a esse contexto o conflito distributivo sobre o orçamento público acentuado por conta do pouco retorno da política pública escolhida pelo governo para alavancar o investimento: a indução do investimento privado por meio de desoneração fiscal e concessão de créditos. Um fator que aponta a ineficiência dessa política pública é que a tentativa de transformar o Estado em catalisador dos investimentos privados foi realizada em detrimento do investimento público, como aponta a constatação de Laura Carvalho (2018, p. 82) “[...] ao final do primeiro mandato de Dilma, em 2014, os investimentos [diretos] do governo central eram 1,4% menores, em termos reais, do que no fim de 2010 [...]”. Essa foi uma escolha temerária para um projeto que, para ter continuidade, necessitava acelerar o crescimento, tendo em vista que: a) o investimento público tem potencial multiplicador no PIB superior ao privado (SAAD FILHO; MORAIS, 2018); b) parte dessa estratégia foi executada abrindo mão de recursos necessários para a estabilidade fiscal do Brasil, por meio das isenções tributárias sem ou com pouca contrapartida (CARVALHO, 2018); e c) no governo anterior, de Lula, o investimento público havia sido o principal indutor do crescimento da economia (CARVALHO, 2018). Em suma, comparativamente, poderia trazer mais resultados para o PIB o investimento direto do Estado brasileiro.

Outro elemento mais estrutural indica que, comparativamente, a agenda neodesenvolvimentista optou por uma saída menos efetiva para assegurar o investimento, sendo essa uma característica fundamental da burguesia interna e do modo de produção realmente

existente na América Latina. Não existe uma linha divisória clara entre capital produtivo e capital financeiro, sendo assim, a divisão entre os setores da burguesia é dotada de certa fluidez. Diante das taxas de juros elevadas comumente praticadas na periferia do capitalismo que asseguram retornos elevados e rápidos, a burguesia produtiva tem incentivos a aderir à financeirização. Essa estrutura facilmente neutraliza o incentivo estatal ao investimento privado. Essas dificuldades econômicas fizeram ruir a coalizão de classe sustentadora do projeto neodesenvolvimentista.

5.1 Jornadas de Junho de 2013 e a oportunidade da oposição

Os desafios econômicos colocados para a manutenção de coalizão de classes não estavam isolados. Na política, também se apresentava a tendência desagregadora do cenário, especialmente a partir de 2013, após as chamadas jornadas de junho. É importante considerar brevemente os eventos relativos às jornadas de junho de 2013, porque neles estiveram presentes alguns elementos que certamente influenciaram o resultado da crise política instalada, cujo desfecho foi a deposição de Dilma de Rousseff.

Antes de as mobilizações de 2013 serem iniciadas, no campo da política, a aparência era de conforto para a continuidade do ciclo de governos do PT. Diante dos resultados sociais de redução da desigualdade, da mudança do mercado de trabalho que garantiu ganhos salariais para os trabalhadores e da diminuição do contingente de trabalhadores impossibilitados de vender sua força de trabalho, a popularidade de Dilma em março de 2013 chegou a ser maior do que a de seu antecessor⁴. Além disso, o governo contava com uma ampla coalizão de partidos que lhe assegurava maioria, apesar de o partido governista isoladamente não representar sequer 20% do Congresso Nacional⁵, e com uma militância com alta capilaridade (MAFEI, 2021).

Esses dados considerados isoladamente induzem os observadores sobre o quadro político-institucional brasileiro contemporâneo a concluir que a convulsão social que tomou as ruas em 2013 foi uma espécie de raio em céu azul. Por isso, há uma literatura (SOUZA, J., 2016) que tende a interpretar os eventos daquele ano como resultado de uma espécie de complô para desgastar a gestão do governo da época. Por seu turno, há uma outra leitura (BRAGA, 2016) que, ao colocar no centro de suas observações a origem progressista das manifestações,

⁴ Cf. CAMPANERUT, Camila. Dilma é aprovada por 79% e supera Lula e FHC, diz CNI/Ibope. **Uol**, Brasília, 19 mar. 2013. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/03/19/dilma-cni-ibope.htm>. Acesso em: 26 jul. 2022.

⁵ Cf. MILITÃO, Eduardo. Base aliada eleita sobre para 402 deputados. **Congresso em foco**, Brasília, 4 out. 2010. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/base-aliada-eleita-sobe-para-402-deputados/>. Acesso em: 26 jul. 2022.

interpreta as mobilizações ocorridas como uma espécie origem organizativa de um movimento por aprofundamento da agenda distributiva do Estado brasileiro.

Contudo, as duas teses parecem esclarecer apenas parte do fenômeno. A leitura de que as manifestações foram fruto de uma manipulação de alguns setores da oposição do governo para desgastá-lo só explicaria a totalidade dos eventos na hipótese pouco crível de que não havia razão alguma para um movimento reivindicativo. Já foi demonstrado no tópico passado que os fatores econômicos começavam a acirrar os conflitos existentes no interior da coalizão de classe que dava sustentação ao programa executado. Um fator como esse já seria suficiente para justificar a mobilização de parcela desses setores para defender os seus interesses. Acrescente-se, ainda, que as modificações promovidas no mercado de trabalho se deram pela ampliação de vagas de trabalho de baixa qualidade, marcadas pela alta rotatividade e pelos baixos salários (BRAGA, 2016), o que justifica a existência de algum sentimento de frustração entre setores populares no ano de 2013. Por outro lado, as consequências das mobilizações de 2013, como a queda da popularidade do governo para menos de 50%⁶, e a forte penetração de bandeiras do programa neoliberal, como enxugamento do Estado (SOUZA, J., 2016), parecem revelar o uso de setores da coalizão neoliberal para desgastar a agenda da estratégia de desenvolvimento adotada pelo governo.

As mobilizações de junho de 2013 representaram um momento de bifurcação para o ordenamento político brasileiro e para os ciclos de governos do PT. As consequências desses eventos, para o presente trabalho, são mais importantes do que encontrar eventual causa para o fenômeno, uma vez que essa última tarefa exigiria um esforço investigativo a parte sem muita relação com o objeto central de estudo. Por seu turno, o desgaste na popularidade de Dilma produzido pelos atos e o esfacelamento da coalizão de classes sustentadora da estratégia de desenvolvimento estão diretamente relacionados com a queda presidencial em questão.

Nas manifestações que constituíram a chamada jornada de 2013, estavam uma pluralidade de atores sociais e uma variedade de ideologias. Os eventos foram iniciados por uma clara agenda reivindicativa e de conteúdo progressista: diante do aumento generalizado pelo território nacional da tarifa de transporte público⁷, foram convocadas em vários municípios atos políticos contrários ao encarecimento desse serviço público (SINGER, 2013).

⁶ Cf. OLIVEIRA, Mariana; PASSARINHO, Nathalia. Aprovação do governo Dilma cai de 55% para 31%, aponta Ibope. **G1**, Brasília, 25 jul. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/07/aprovacao-do-governo-dilma-cai-de-55-para-31-aponta-ibope.html>. Acesso em: 26 jul. 2022.

⁷ Cf. G1. Onze capitais brasileiras têm reajuste na tarifa de ônibus em 2013; veja lista. **G1**, São Paulo, 30 maio 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/05/onze-capitais-brasileiras-tem-reajuste-na-tarifa-de-onibus-em-2013-veja-lista.html>. Acesso em: 26 jul. 2022.

Em um primeiro momento, eles estiveram restritos aos setores que costumeiramente se manifestaram contra os aumentos de passagens (AVRITZER, 2016; SINGER, 2018). Porém a forte repressão policial ao redor do país ampliou a capacidade de mobilização das manifestações, uma vez que se gestou uma onda de solidariedade (SINGER, 2013, 2018). Com isso, deu início a uma nova fase de manifestações, distinta do momento inicial não só pela capacidade de massificação, mas sobretudo pela composição social e pela agenda política. Enquanto os primeiros atos estavam restritos a agrupamentos políticos do campo da esquerda, com agenda definida por barateamento do preço das passagens do transporte público, nesse segundo momento as manifestações se tornaram mais diversas e com uma pauta difusa (SINGER, 2013, 2018).

Nessa etapa das jornadas, estavam nas ruas agendas de conteúdos diversos, uma tipicamente da direita latino-americana, como a defesa de privatização de serviços de saúde e educação, e outra mais próxima da esquerda, como melhoria de serviços fornecidos pelo setor público (SINGER, 2013, 2018).

E, desse fato, é possível encontrar uma primeira consequência que tem desdobramento nos eventos do *impeachment* de Dilma: com as jornadas de junho de 2013 a agenda conservadora ganhou capacidade de mobilização. Com o movimento pela redemocratização hegemonizado por setores ligados à esquerda do espectro político brasileiro, desde a década de 1980 até os eventos de 2013, o Brasil viveu um período de predominância da capacidade de mobilização de uma agenda redistributiva associada a esses setores (AVRITZER, 2016). Isso se alterou em 2013, quando as ruas foram divididas entre os que exigiam um maior esforço do Estado para diminuir a desigualdade e os que bradavam contra a carga tributária e contra um suposto excesso de gasto público. Desse modo, a agenda neoliberal ganhou um atributo em potencial que até então não tinha: o de mobilização.

Outra característica dessa segunda etapa diz respeito ao relativo protagonismo do sistema de justiça. Sem qualquer relação com a demanda original, ganhou alguma difusão entre os participantes dos atos a agenda de oposição a uma PEC cujo objeto era a redução do poder de investigar dos Ministérios Públicos, a PEC n. 37 de 2011, ao retirar dessas entidades a competência de promover inquéritos criminais. Em uma demonstração do poder de agência de entidades representativas dos membros dos Ministérios Públicos que se lançaram em uma campanha comunicacional de mobilização contra a proposta (LE MOS; BARROS, 2016), passou a aparecer nessa segunda etapa de atos de junho de 2013 manifestantes que protestavam contra a PEC 37 (SINGER, 2013, 2018). Independentemente do mérito da proposta legislativa,

o dado que se apresenta como relevante é a capacidade de mobilização adquirida por agentes que compõem o sistema de justiça.

A composição policlassista explica a distinção de interesses envolvidos entre os manifestantes. Enquanto os participantes de menor renda exigiam maior nível de consumo e ampliação das políticas redistributivas, os setores da classe média demonstravam seu desconforto pela negligência de seus interesses pelo projeto executado com a agenda neodesenvolvimentista (SAAD FILHO; MORAIS, 2018). Na verdade, algumas políticas específicas da estratégia de desenvolvimento do ciclo de governos do PT, como a política de valorização do salário-mínimo, tiveram como resultado a dificuldade de a classe média tradicional manter a capacidade de consumo de trabalho doméstico (SAAD FILHO; MORAIS, 2018). Ademais, o aumento da renda de trabalhadores ampliou a demanda por produtos e serviços que, antes da execução dessa estratégia de desenvolvimento, era restrita à classe média. Por conta disso, houve uma pressão inflacionária sobre itens de interesse desse setor (SAAD FILHO; MORAIS, 2018). Desse fato, é possível verificar outra consequência importante: as jornadas de junho de 2013 tornaram possível a formação de uma aliança baseada na agenda neoliberal com a adesão da classe média à coalizão de oposição à estratégia neodesenvolvimentista.

Para atender às demandas dos setores populares – mais precisamente dos trabalhadores informais ou ocupantes de empregos precários, por aprofundamento da agenda redistributiva – e dos setores médios – por alívio às pressões sofridas por eles – sem provocar perdas para as classes que compunham a coalizão sustentadora da agenda neodesenvolvimentista, o governo precisaria contar com uma maior taxa de crescimento do que a vivida pela economia brasileira no período. Também exigiria uma manobra política difícil de se realizar: constituir as condições para governar sem depender da aliança com a coalizão parlamentar de veto à agenda redistributiva formada pelo processo de blindagem do sistema político às pressões reivindicatórias (NOBRE, 2013). Por isso, um resultado natural desses eventos foi o desgaste do governo federal e a queda da popularidade da Presidenta da República. Isso forneceu à oposição uma oportunidade que até então não se vislumbrava. Os resultados sociais e econômicos do ciclo de governos do PT mantiveram até então a popularidade dos presidentes em taxa elevada, o que tornava difícil qualquer ensaio de a coalizão em torno da agenda neoliberal ampliar sua adesão. O desgaste produzido pela jornada de junho de 2013 deu a esse campo uma chance de reversão do quadro descrito.

Nessa segunda etapa, também estiveram presentes indícios de ruptura com o consenso em torno da democracia. Com a adesão de novos setores aos atos, passou a ser comum a

hostilização a partidos políticos, em algumas cidades, as agremiações chegaram a ser expulsas por meio de agressões (SINGER, 2013, 2018). O fato indicativo de que junho de 2013 marcou o início de uma mudança em torno da adesão à democracia foi constatado por Leonardo Avritzer (2019): desde então, aumentou o número de pessoas que poderiam apoiar uma ruptura democrática, e houve uma reversão na tendência de maiores renda e escolaridade estar vinculada à cultura democrática.

Apesar dessas características que influenciaram o futuro do governo de Dilma Rousseff, o caráter desorganizado e policlassista das mobilizações parece indicar o desacerto de leituras (SOUZA, J., 2016) que as enxergam como uma sublevação conservadora contra a agenda redistributiva do governo. A presença de agendas contraditórias, como melhorias de serviços públicos e redução de gastos do Estado e da carga tributária, indica que os resultados e os sentidos das jornadas de junho de 2013 estiveram em disputa durante e depois de sua ocorrência.

5.1 O caso

O segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff se desenrolou nesse contexto de esgotamento da política de ganhos mútuos necessária para a manutenção da coalizão instável de classes sustentadora da estratégia neodesenvolvimentista. O crescimento do rendimento do trabalho permitido pela política de aumento real do salário-mínimo, pela redução do exército de reserva de trabalhadores, formado pelos setores que sequer conseguem vender sua força de trabalho, e pela pressão reivindicativa produzida pelo ciclo de greves, associados à taxa de crescimento insuficiente para manter a taxa de acumulação elevada apesar dessa modificação no mercado de trabalho, produziram defecções na coalizão policlassista em questão.

Com isso, ganhou corpo uma coalizão mais robusta em defesa da adoção da agenda social do neoliberalismo, instrumental para a estratégia de acumulação baseada na superexploração do trabalho. É evidente que o conflito sobre a manutenção ou não da agenda redistributiva esteve presente ao longo de todo o período de execução da agenda neodesenvolvimentista, contudo, a partir do momento no qual ela passou a ameaçar o padrão de acumulação existente no país, a pressão pelo seu abandono ganhou tração. Ela ainda foi fortalecida pela adesão de setores médios tradicionais, tanto por ganhar poder de mobilização, como por passar a contar com ferramentas de poder controladas por instituições cujos quadros são ocupados por indivíduos pertencentes à classe média, como o sistema de justiça. Essa disputa sobre a agenda foi executada também por meio de estratégias econômicas, como a ameaça de fuga de capitais produzida pelo rebaixamento de notas do país por parte das agências de classificação de crédito, em uma tentativa de sobrepor as formas jurídicas do

constitucionalismo de escolha da agenda de governo (PENA, 2020). Então, é possível que o manejo do processo de *impeachment* se insira nessa estratégia de alterar a agenda de governo, por meio de um caminho substituto às ferramentas ordinárias de sucessão presidencial. Caso seja isso, estaremos diante de um processo de institucionalização de vias contraeleitorais (AVRITZER, 2019) e de contenção da soberania popular típico da estrutura de superprivilegiamento de classe por meio do Estado, uma vez que seria uma adoção meramente parcial da regulação legal da sucessão de governos. Afinal, a troca de governos é prevista no ordenamento jurídico brasileiro por meio de um procedimento de consulta à soberania popular, a utilização do *impeachment* para uma função incompatível com sua natureza jurídica como atalho para a troca de agenda de governo foge aos caminhos ordinários e legais de sucessão presidencial.

Foi possível verificar ao longo desta tese, mais precisamente no capítulo anterior, que há uma incompatibilidade entre a natureza do instituto do *impeachment* e seu uso como sucedâneo das eleições, e que há nele problemas institucionais importantes que induzem a esvaziar o poder da soberania popular de escolher a agenda de governo. Por isso, quando essa utilização é executada, é possível caracterizá-la como um uso abusivo dessa ferramenta constitucional cuja equivalência funcional pode ser a mesma das ferramentas ostensivamente extralegis do passado quando tem como objetivo promover um veto à uma agenda de governo escolhida pela soberania popular e, por isso, pode promover um golpe de Estado.

Desse modo, ao longo das próximas linhas, a tese tratará de verificar se isso ocorreu no *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016. O possível dano ao regime democrático repousa no fato de ser uma condição para a consolidação da democracia não só a existência de instituições, mas ser preciso também que o poder de fato esteja em disputa no processo eleitoral, que os envolvidos no pleito confiem que podem de fato ganhar e levar. A existência de mecanismos neutralizadores da soberania que permitem o veto à agenda de governo escolhida nas urnas mina essa característica necessária para caracterização de um regime como democrático.

5.1.1 Uma oposição em busca de um terceiro turno

Dilma Rousseff foi eleita para seu segundo mandato em 2014 em uma campanha marcada pelo esgotamento da coalizão de classes sustentadora da agenda neodesenvolvimentista. Até aquele momento, desde a redemocratização, as eleições presidenciais brasileiras vinham sendo polarizadas em duas candidaturas: uma de agenda de execução de políticas redistributivas e outra de continuidade à institucionalização das políticas neoliberais. Na maior parte dessas eleições, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)

cumpriu a função de representante dessa última e, com isso, solidificou-se como partido de vanguarda do neoliberalismo (BOITO JÚNIOR, 2018c). Com o surgimento do ciclo de governos do PT, venceu como principal contradição na política nacional a oposição entre os campos do neodesenvolvimentismo e do neoliberalismo nos conflitos entre PT e PSDB.

Esse último partido demarcou oposição a todas as principais políticas neodesenvolvimentista, como o uso do BNDES para induzir o investimento, nesse caso, alegavam que isso comprometia em demasia o Tesouro Nacional e sugeriam falta de critérios técnicos por parte do banco para distribuição de crédito (BOITO JÚNIOR, 2018b). Em 2014, a agenda neoliberal ganhou tração eleitoral nesse cenário de esgotamento da coalizão de classe em torno do neodesenvolvimentismo. Dessa forma, o pleito de 2014 se deu em um cenário de maior competitividade da candidatura que representava o projeto do neoliberalismo, a do PSDB, cuja chapa foi liderada por Aécio Neves.

A estratégia encontrada pela candidatura de Dilma Rousseff para superar os desafios impostos pelos campos da economia, da política e pelas movimentações do sistema de justiça por meio da Operação Lava Jato foi dar uma guinada à esquerda. Dessa forma, a campanha do PT disputou o pleito tendo como bandeira a ampliação da agenda redistributiva por meio da aceleração do crescimento e ganhos no salário (PENA, 2020; SAAD FILHO; MORAIS, 2018) e atribuindo à candidatura do PSDB a proposta de adotar política contracionista e de redução de direitos (SAAD FILHO; MORAIS, 2018). Essa movimentação deu resultado eleitoral e, com isso, Dilma foi eleita para seu segundo mandato, porém, em um cenário desfavorável na economia, pelas razões já expostas acima, e, na política, pela eleição de um Congresso Nacional mais alinhado à direita política (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

O resultado das urnas, porém, retratou o cenário de dificuldade do ciclo de governos do PT: enquanto nas eleições anteriores, a diferença, em termos percentuais, entre PT e PSDB tinha uma grandeza de dezena, em 2014 ela foi reduzida a 4% (SINGER, 2018). Ainda que, com base em números absolutos, a diferença tenha sido de mais de 3 milhões de votos o que aponta certa folga, o resultado foi apertado, especialmente quando é considerada a diferença com as vitórias petistas nas eleições anteriores. Portanto, isso revela redução significativa do apoio ao projeto executado pelos governos do PT, decorrente dos desafios já mencionados.

O resultado eleitoral representou um aprofundamento das clivagens social e regional identificadas por André Singer (2012). Os votos do PT se concentraram em regiões do país com maior nível de pobreza e desigualdade, enquanto as pesquisas eleitorais revelaram uma concentração dos votos em Dilma em grupos de menor renda (SINGER, 2018). Em 2014, a importância eleitoral do Nordeste para a eleição da candidata do PT foi ainda maior do que nos

pleitos anteriores, o que ilustra um aprofundamento de uma divisão regional do processo eleitoral no território brasileiro (SINGER, 2018).

A clivagem social do apoio às agendas neodesenvolvimentista e do neoliberalismo está na raiz da dificuldade eleitoral da última. Há uma tendência histórica de o sistema partidário brasileiro se dividir em ao menos 3 campos (SINGER, 2018): a) um que cumpre a função de representar o interesse das regiões rurais, cuja principal característica é o governismo compulsório decorrente do fato de o capital político de suas lideranças depender fortemente do acesso ao orçamento federal; b) um que representa a solução estatal para a regulação da distribuição da riqueza nacional; c) um que representa a distribuição de renda mediada por soluções de mercado.

Nesse quadro partidário, quando se consolida a clivagem social entre eleitorado com baixos rendimentos e o de renda mais elevada, diante da grave desigualdade social e da concentração de renda típica do capitalismo dependente, são produzidas dificuldades eleitorais quase intransponíveis para os partidos representantes dos interesses e do projeto dos eleitores mais ricos (SINGER, 2018). Desse modo, como a cisão entre PT e PSDB se traduziu em uma clivagem de renda, o projeto representado por esse último acumulou derrotas eleitorais.

Após a quarta derrota eleitoral consecutiva, a agenda neoliberal e o PSDB se empenhou em uma estratégia de radicalização. Desde a redemocratização, o Brasil não mais convivia com qualquer ação questionadora da legitimidade dos pleitos eleitorais. Contudo, isso se alterou em 2014.

Antes de o *impeachment* ser de fato movimentado, o PSDB tratou de tentar questionar o resultado eleitoral por duas vias: a) promover uma auditoria do processo eleitoral de 2014; b) construir uma relação artificial entre os casos de corrupção investigados pela Lava Jato e a eleição de Dilma Rousseff por meio de uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) que demandava a cassação do registro da chapa da Presidenta eleita e de seu vice pela suposta prática de abuso de poder político e econômico e, como consequência, que fossem diplomados os integrantes da chapa liderada pelo PSDB, e uma Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) com pedidos e fundamentos semelhantes. Essas movimentações revelam inconformismo desse campo político diante do resultado eleitoral e o objetivo de macular a legitimidade do pleito e insistir em vias de oposição à soberania para levar a agenda representada por ele à Presidência da República.

Já no dia 30 de outubro de 2014, quatro dias após a realização do segundo turno do pleito, o PSDB apresentou petição ao TSE solicitando a autorização para que representantes autorizados pelo partido realizassem uma auditoria nos sistemas de votação e totalização dos

votos e tivessem acesso aos equipamentos e arquivos necessários para tal feito. Na peça dirigida à presidência do tribunal, em que pese afirmar ter como objetivo assegurar a credibilidade do pleito eleitoral, o partido, sem qualquer evidência realmente séria, sustentou a tese de que o pleito de 2014 estava sob a suspeita de fraude, como pode ser visto no trecho abaixo presente na petição inicial do processo autuado sob o n. PET 185520:

Ocorre, nobre Presidente, que os dias que se sucederam ao encerramento da eleição em segundo turno revelaram, no que tange ao resultado final do pleito eleitoral, uma somatória de denúncias e desconfiâncias por parte da população brasileira. Nas redes sociais os cidadãos brasileiros vêm expressando, de forma clara e objetiva, a descrença quanto à confiabilidade da apuração dos votos e a infalibilidade da urna eletrônica, baseando-se em denúncias das mais variadas ordens, que se multiplicaram após o encerramento do processo de votação, colocando em dúvida desde o processo de votação até a totalização do resultado.

O aguardo do encerramento da votação no Estado do Acre, com uma diferença de três horas para os Estados que acompanham o horário de Brasília, enquanto já se procedia a apuração nas demais unidades da federação, com a revelação, às 20h00 do dia 26 de outubro, de um resultado já definido e com pequena margem de diferença são elementos que acabaram por fomentar, ainda mais, as desconfiâncias que imperam no seio da sociedade brasileira. (PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA, 2014, p. 2)

Essa movimentação do PSDB teve como resultado colocar em dúvida a legitimidade do governo por meio de uma estratégia de macular a confiança no processo de escolha da Presidência da República. A disposição de fulminar a confiança no jogo e nas regras do jogo revela que o partido e o campo por ele representado não estavam dispostos a aceitar a quarta derrota eleitoral consecutiva com normalidade. O pedido de auditoria feito pelo PSDB foi deferido pelo TSE no dia 4 de novembro de 2014, sendo o resultado apresentado exatamente um ano após a autorização, ou seja, enquanto a crise política que culminou na deposição de Dilma se desenrolava. No documento feito pelos representantes do partido, a conclusão está longe de ter sido uma moderação na movimentação pela deslegitimação do pleito. Como pode ser visto no trecho do relatório a seguir, o partido manteve a postura de minar a confiabilidade do pleito ao sustentar a impossibilidade de realizar auditoria nos sistemas de totalização dos votos e de votação e sugerir uma má vontade por parte do TSE de permitir acesso do partido a algumas informações, como mídias de memória das urnas.

Sobre a apuração dos votos nas urnas eletrônicas – Não foi possível se determinar a confiabilidade dos resultados produzidos pelas urnas eletrônicas, porque:

i. Não é possível se fazer uma auditoria contábil da apuração dos votos em um sistema de urnas eletrônicas que é essencialmente dependente de software e não produz um registro material do voto (o voto impresso) que tenha sido visto e conferido pelo eleitor e que possa ser utilizado como trilha de auditoria;

- ii. Não foi possível se fazer uma validação e certificação minimamente confiável do software embarcado nas urnas eletrônicas para verificar sua integridade devido a restrições impostas pela autoridade eleitoral.
- iii. Mesmo sem tais restrições, a validação e certificação do software das urnas é uma tarefa que, pra ser bem executada, demanda tempo e recursos muito elevados, inviabilizando, na prática, esse tipo de procedimento como garantidor da confiabilidade do sistema;
- iv. o Teste de Votação Paralela, como executado, não é eficiente para detecção de software adulterado nas urnas que verifique as condições de uso fora do comum. (PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA, 2015, p. 205)

Em outra estratégia com objetivo similar, em dezembro de 2014, o PSDB apresentou uma ação judicial com o objetivo de cassação do registro da chapa liderada por Dilma Rousseff. Com ela, o partido tentou trazer para o centro das movimentações pela fulminação da confiabilidade do pleito as ações produzidas pela Operação Lava Jato. A AIJE autuada sob o n. 1943-58⁸ apresentada pelo PSDB tinha como tese a ocorrência de: a) abuso de poder político na convocação de rede nacional de emissoras e radiodifusão por supostamente ter havido promoção pessoal nos pronunciamentos de Dilma sobre o Dia Internacional da Mulher ao falar sobre as políticas implantadas pelo governo na garantia de direito das mulheres; b) abuso de poder político em suposta manipulação de indicadores socioeconômicos divulgados pelo governo pela não divulgação de dados sobre a quantidade de pessoas em estado de miséria no ano de 2013; c) abuso de poder político em uso indevido de prédios e equipamentos públicos para realização de atos de campanha, por supostamente alguns servidores do governo terem feito atos relacionas à campanha no exercício de suas funções; d) abuso de poder político em veiculação de publicidade institucional em período vedado por propaganda institucional realizada pelo Petrobrás cujo público-alvo não era o consumidor final e em uso das contas institucionais nas redes sociais de outras entidades públicas durante o período de campanha; e) abuso de poder econômico por ter havido gasto de campanha em valor superior ao limite estabelecido pelo partido⁹; f) abuso de poder econômico por supostamente a candidatura ter se beneficiado por propaganda negativa contra o seu adversário realizada por entidade sindicais; g) abuso de poder econômico ocorrido beneficiamento da campanha de Dilma por meio de transporte realizado por entidades não governamentais que recebem verbas públicas em

⁸ Cf. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 1943-58. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2017. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/acao-de-investigacao-judicial-eleitoral-no-1943-58>. Acesso em: 30 jul. 2021

⁹ À época, o limite de gastos de cada campanha era estabelecido pelo próprio partido, e informado no processo de Registro de Candidatura. Ocorre que a campanha de Dilma solicitou o aumento do limite de gastos, tendo sido deferida a solicitação. Atualmente, o limite de gastos é definido por Resolução do TSE com base em critérios de cálculos previstos na Lei n. 9.504/1997 após alteração feita pela Lei n. 13.488/2017.

transporte de eleitores para comício; h) abuso de poder econômico pelo suposto uso de propaganda eleitoral em rádio e televisão para supostamente difundir mentiras; e i) abuso de poder econômico por doações realizadas ao PT por empresas contratadas pela Petrobrás como forma de distribuição de propina, supostamente segundo as investigações da Operação Lava Jato.

A última tese merece um pouco mais de detalhamento por ter sido ela a que ganhou alguma tração no TSE. O PSDB mimetizou as alegações da Operação Lava Jato: os diretores da Petrobrás indicados pelo PT teriam constituído um esquema de direcionamento e superfaturamento de contratos por meio do qual desviariam recursos para empresas e partidos políticos. Segundo a petição inicial da AIJE, essa distribuição de propina para os partidos políticos era feita por meio de doações feitas oficialmente aos partidos políticos pelas empresas beneficiadas pelo suposto esquema. Para o partido peticionante, como os partidos políticos destinam recursos às campanhas eleitorais, nessa operação estaria constatado o abuso de poder econômico, uma vez que seria uma forma de os recursos financeiros advindos de pagamento de propina ser utilizado no pleito eleitoral para beneficiar as candidaturas apoiadas pelo PT.

Os mesmos fatos e teses já estavam sendo alegados pelo PSDB em outro instrumento processual, a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) autuada sob o n. 761, também proposta no TSE. Nesse caso, as alegações sobre abuso de poder político foram prontamente descartadas pela relatora, a Ministra Maria Thereza de Assis Moura, em decisão proferida em 4 de fevereiro de 2015. Segundo ela, os fatos nos quais se baseavam a acusação do PSDB já tinham sido apurados pelo TSE em outras oportunidades processuais e, na ocasião, o tribunal já tinha indicado a inaptidão deles para justificar a impugnação de mandato eletivo. Por sua vez, sobre as alegações de abuso de poder econômico, em sua decisão, a ministra relatora do caso entendeu que se baseavam, em geral, em ilações de elevado subjetivismo, enquanto, no que se refere à tentativa de trazer para o centro do pleito eleitoral as questões aduzidas pela Operação Lava Jato, a relatora entendeu que seria uma tentativa de o PSDB deslocar para a justiça especializada uma investigação para a qual a justiça eleitoral não teria competência. Por isso, ao menos até então, o entendimento indicial do TSE, por meio da relatora do caso, foi de que não havia elementos suficientes para justificar o prosseguimento do feito.

Em fundamentação bem parecida com as constantes na decisão da Ministra Maria Thereza de Assis Moura, o relator da AIJE, à época, Corregedor-Geral da Justiça Eleitoral, o Ministro João Otávio Noronha, em decisão proferida em 16 de abril de 2015, indeferiu as produções de prova solicitadas pelo PSDB e, especialmente sobre as ilações acerca da Operação Lava Jato, o relator alegou não ser o TSE o foro competente para conhecer os fatos acerca de

suposto esquema de corrupção da Petrobrás. Contudo, após recurso apresentado pelo PSDB, o Ministro, em 23 de abril de 2015, reconsiderou a decisão e deferiu a oitiva como testemunhas de empresários denunciados pela Operação Lava Jato. Com isso, o julgamento da alegação de que os fatos investigados pela Operação Lava Jato configuraram também abuso de poder econômico no pleito de 2014 por parte da chapa liderada pelo PT restou pendente durante toda a crise, cujo resultado foi a deposição de Dilma, sendo julgado em definitivo apenas em 2017 e em um momento no qual, como lembra Rafael Mafei (2021), a conjuntura política já tinha se alterado significativamente diante da perda de capital político do principal beneficiário pelo deferimento do pedido, Aécio Neves, decorrente da sua implicação em fatos investigados pela Lava Jato e Michel Temer ter sucedido Dilma.

Em outubro de 2015, o TSE, ao julgar recurso do PSDB, reformou a decisão da Ministra Maria Thereza de Assis Moura sobre a continuidade da AIME n. 761. Na ocasião, por maioria dos votos, o tribunal entendeu que os fatos narrados pelo partido justificavam o seguimento do feito, ou seja, em meio à crise política que culminou na deposição de Dilma, o TSE decidiu por dar seguimento, em paralelo à AIJE, a uma ação que poderia ter como resultado o afastamento da chapa eleita.

Chama atenção que o caso foi levado para o plenário do TSE em março de 2015 pela relatora cujo voto foi pela denegação do recurso, ou seja, pelo não prosseguimento da AIME. Contudo, após pedido de vistas feito pelo Ministro Gilmar Mendes, o caso foi levado ao plenário 5 (cinco) meses depois, no dia 13 de agosto de 2015, às vésperas de uma manifestação organizada pela oposição a favor da destituição de Dilma Rousseff, como reconhece o Ministro em seu voto: “senhores Ministros, ponderaram-me que não deveríamos votar este processo na data de hoje, porque estamos diante de uma manifestação no dia 16 de agosto. Mas esse fato não se justifica, as instituições têm que cumprir o seu papel [...]” (BRASIL, 2015f, p. 34).

O caso não foi julgado em agosto devido a um novo pedido de vistas feito pelo Ministro Luiz Fux, mas, ao voltar à pauta em outubro do mesmo ano, foi proclamado o resultado pela continuidade da ação. Com a similaridade entre a AIJE e a AIME, a relatora do caso determinou a conexão dos dois feitos. Em meio à crise política instalada, o TSE produziu às vésperas de manifestações pelo *impeachment* de Dilma um fato político negativo à Presidenta. Ressalta-se ainda o teor do voto formulado pelo Ministro Gilmar Mendes por meio do qual chegou a afirmar que o país estava em risco de se transformar em um sindicato de ladrões, em um evidente uso do voto para fustigar o governo em exercício.

Se assim é, com todas essas conotações, precisamos refletir sobre as nossas responsabilidades institucionais. Um interlocutor político importante disse-me

esses dias, tentando resumir as apreensões do momento: “Ministro Gilmar - um homem de elevada estatura e de grande responsabilidade política -, 'ladrões de sindicato transformaram o país num sindicato de ladrões'. É grande a responsabilidade deste Tribunal, pois não podemos permitir que o país se transforme em um sindicato de ladrões (BRASIL, 2015f, p. 60).

Foi nesse contexto de inconformismo diante do resultado eleitoral e de tentativa do campo neoliberal de questionar o pleito eleitoral que ganhou corpo a tese e a movimentação pelo *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff. Antes mesmo da posse para o exercício de seu segundo mandato, já havia parcela dos setores desse campo defendendo a necessidade do *impeachment* da Presidenta recém-eleita, como ilustra o fato de o candidato derrotado em 2014, Aécio Neves, mencionar que a tentativa do governo de mudar a meta de resultados primários seria a demonstração de um cometimento de crime de responsabilidade (ALMEIDA, E. M., 2019).

A movimentação em torno do *impeachment* de Dilma começou a ganhar corpo já em 2014 como uma espécie de balão de ensaio, uma vez que parecia pouco crível, àquela altura, que a ampla coalizão parlamentar do governo petista e o alto grau de adesão social ao PT – partido que, desde 1999, figura como o de maior preferência do eleitorado brasileiro, e em 2014 se apresentava como o preferido para 24% do eleitorado, em um quadro no qual a maioria declara não ter preferência partidária¹⁰ – falhassem em proteger o mandato presidencial de Dilma.

Inicialmente restrita a uma parcela pouco significativa do eleitorado brasileiro, dias depois da proclamação do resultado eleitoral, parte da direita política iniciou uma jornada de manifestações reivindicando a deposição da Presidenta recém-eleita para seu segundo mandato¹¹. Nesses atos, já se apresentaram alguns indícios de ruptura em torno da continuidade do regime democrático, uma vez que parte de seus participantes reivindicavam não só a deposição da Presidenta como também um golpe militar. Então, ainda no final do primeiro mandato de Dilma, a oposição partidária, por meio das ações judiciais mencionadas acima, e pequenos agrupamentos de direita, por meio de manifestações de rua, demonstravam

¹⁰ Cf. ALMEIDA, Marco Rodrigo. Preferência pelo PT chega a 24%, índice mais alto desde 2014, diz Datafolha. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 ago. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/preferencia-pelo-pt-chega-a-24-indice-mais-alto-desde-2014-diz-datafolha.shtml>. Acesso em: 30 jul. 2022.

¹¹ Cf. FLORENCIA, Olívia. Manifestantes fazem ato contra Dilma na Avenida Paulista. **G1**, São Paulo, 15 nov. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/11/manifestantes-ocupam-avenida-paulista-em-protesto-contradilma.html>. Acesso em: 30 jul. 2022; URIBE, Gustavo; LIMA, Daniela; LIMA, Galeno. Manifestação contra Dilma reúne 2.500 pessoas em São Paulo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 nov. 2014. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1542047-ato-em-sao-paulo-pede-impeachment-de-dilma-e-intervencao-militar.shtml>. Acesso em: 30 jul. 2022.

irresignação com o resultado das urnas e indicavam buscar vias para neutralizar a escolha feita pela soberania popular.

5.1.2 Um *impeachment* em busca de justificação

Em paralelo a isso, em meio ao pleito de 2014, o governo Dilma Rousseff foi palco de um conflito entre Caixa Econômica Federal (CEF) e Tesouro Nacional sobre uma prática comumente realizada pelo governo federal. Esse último tinha firmado contrato com a CEF para que ela intermediasse o acesso a benefício sociais. Contudo, desde antes do governo Dilma, tinha se tornado uma prática comum a seguinte operação: a CEF adiantava o pagamento de benefícios e o governo deixava para ordenar o pagamento ao banco no último dia útil do mês, o que fazia com que o desembolso do recurso do Tesouro só ocorresse no mês seguinte ao pagamento realizado pelo banco (MAFEI, 2021).

Essa operação tinha como consequência a criação de um resultado fiscal melhor para o governo, especialmente porque, na metodologia usada pelo BC desde 1990, esses atrasos não eram considerados para fins de cálculo da dívida pública (MAFEI, 2021). Na conjuntura específica vivida pelo governo Dilma em 2014, essa estratégia visava diminuir a pressão pela redução das políticas de redistribuição de incentivo estatal ao investimento.

Apesar de essa prática ser comum nos governos anteriores à Dilma, em 2013, o montante desses atrasos tomou uma proporção mais elevada, tanto no que se refere ao montante dos passivos como no que tange ao tempo total do atraso, o que foi agudizado em 2014 com a diminuição da arrecadação do governo federal (MAFEI, 2021). Porém, sem necessidade de qualquer medida extrema, as instituições do Estado brasileiro agiram para conter a diminuição da transparência promovida por essa prática. O BC, por exemplo, tratou de modificar a metodologia de cálculo da dívida pública para que esses atrasos fossem considerados, a CEF modificou os termos do contrato com o governo federal para tornar menos atrativa a realização desse tipo de operação e para conter a oneração do orçamento do banco, e o próprio governo atuou modificando a composição de todo o Ministério responsável pela adoção dessa estratégia contábil (MAFEI, 2021). A mobilização das esferas de fiscalização das contas públicas foi tão efetiva por si só que, em 2015, o padrão de atrasos de pagamentos aos bancos públicos fora reestabelecido ao patamar dos governos anteriores (MAFEI, 2021), o que indica que a deposição de Dilma não foi exatamente para corrigir um ilícito, uma vez que a transparência das contas públicas já tinha sido garantida pela atuação das ferramentas ordinárias do Estado brasileiro.

Porém, por meio da intervenção de outra fração do Estado brasileiro, no Tribunal de Contas da União (TCU) foi gestada a tese que deu tração às movimentações pelo *impeachment* de Dilma Rousseff. Em abril de 2015, ou seja, ainda no primeiro semestre do segundo mandato de Dilma, o TCU, por meio do Acórdão 825, julgou a auditoria solicitada pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) sobre os atrasos nos repasses aos bancos públicos dos valores referentes ao pagamento de obrigações da União, como o Programa Bolsa Família, Programa Minha Casa, Minha Vida e o Programa de Sustentação do Investimento. É significativo que, como pode ser visto no trecho abaixo do acórdão, as principais operações auditadas por meio desse procedimento foram as políticas constitutivas da agenda neodesenvolvimentista, portanto o fato ilustra o aprofundamento de um processo de pressão contra a estratégia de desenvolvimento adotada, agora com participação de setores da burocracia do Estado.

Passando agora ao objeto inicial desta representação, qual seja, o suposto atraso, por parte da União, nos repasses de valores destinados ao pagamento de benefícios de programas sociais, subsídios e subvenções de sua responsabilidade, restou confirmado nos autos que: i) despesas concernentes ao bolsa família, ao seguro-desemprego e ao abono foram pagas pela Caixa; ii) subsídios do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV vêm sendo financiados pelo FGTS; e iii) subvenções econômicas, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, vêm sendo bancadas pelo BNDES ou pelo Banco do Brasil (BRASIL, 2015e, p. 85).

A decisão determinou que o Tesouro Nacional cobrisse os saldos negativos com os bancos públicos e repassasse recurso suficiente para que os benefícios sociais fossem pagos sem que os bancos arcassem com esse custo com recursos próprios. Em parte do acórdão proferido, o TCU se soma ao esforço das demais instituições de assegurar a transparência contábil do governo ao determinar ao BC a divulgação desses atrasos como passivos da União (MAFEI, 2021). Contudo, a efetiva novidade da decisão em questão foi o esforço hermenêutico feito pelo TCU para caracterizá-los como operação de crédito (BRASIL, 2015e).

O acórdão acolheu o parecer dos servidores técnicos do órgão e sustentou que o retardo do repasse de recursos do Tesouro Nacional aos bancos públicos, por ter como objetivo forçá-los a cobrir uma insuficiência de caixa do governo para pagamento de despesas ordinárias da União, foi uma operação de crédito realizada entre o governo e os bancos públicos (BRASIL, 2015e). Na prática, o que o TCU estava afirmando era que um contrato de prestação de serviço poderia se transformar em uma operação de crédito se houvesse atraso de repasses por parte do governo, independentemente da natureza da relação contratual firmada entre a União e a instituição financeira. Para moderar a possibilidade de qualquer descumprimento contratual ser configurado como operação de crédito, o TCU adotou uma tese com forte subjetivismo: sem

qualquer indicativo de parâmetros, o tribunal entendeu que a recorrência e a magnitude dos atrasos seriam os indicativos da transformação da prestação do serviço em operação de crédito. Abaixo, é possível ver esse entendimento, adotado pelo acórdão, no trecho do parecer do MPTCU descrito pelo relator.

[...] Segundo a unidade técnica, tal atraso não teria sido suficiente para caracterizar operação de crédito entre a União e as instituições financeiras (peça 109, p. 71), motivo pelo qual apenas propôs recomendação à STN para que repassasse ao INSS, de forma tempestiva, os recursos necessários ao pagamento dos benefícios previdenciários. Todavia, adverte que nada impede que tal caracterização possa ocorrer futuramente se ficarem evidenciadas a recorrência dos atrasos, em descumprimento aos cronogramas de desembolsos estabelecidos e a elevada magnitude dos valores envolvidos, como se verificou nas demais despesas objeto da presente auditoria (BRASIL, 2015e, p. 80).

O grau de subjetivismo da tese é perceptível também no relatório da equipe técnica no qual, sem qualquer indicação de parâmetro, apenas é afirmado que, especificamente sobre uma das ocorrências de atrasos, mais precisamente de repasses ao Instituto Nacional de Seguridade Social, a equipe entendeu que não foi no montante necessário para caracterizá-la como operação de crédito.

396. O atraso no repasse dos recursos não produziu qualquer impacto sobre o resultado fiscal, uma vez que os passivos gerados em razão de referidos atrasos são registrados nas estatísticas fiscais pelo Departamento Econômico do Bacen, o que significa dizer que as respectivas variações primárias deficitárias são adequadamente captadas quando da apuração do resultado fiscal. Tampouco foi suficiente para, no entendimento da equipe de auditoria, caracterizar a realização de operação de crédito entre a União e as instituições financeiras (BRASIL, 2015e, p. 66).

Apesar desse grau de insegurança, o enquadramento da conduta do governo como operação de crédito teve um desdobramento importante. Ele é significativo porque a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar n. 101/2000, além de prever limites e procedimentos específicos para realização de operações de crédito – os quais, no caso dos atrasos de repasses, não foram seguidos, já que, até então, essa prática não era encarada como uma espécie de empréstimo –, proíbe a realização desse tipo de operação entre bancos públicos e o ente da federação que os controle. A menção ao descumprimento dessa proibição levou a parte da imprensa a sugerir que o TCU entendera como crime de responsabilidade a prática das pedaladas fiscais (MAFEI, 2021). Foi em torno desse enquadramento que se constituiu a tese do *impeachment* de Dilma, e o acórdão forneceu combustível à oposição que advogava pela deposição da Presidenta.

A tese ganhou maior peso com o parecer do TCU sobre as contas da Presidência da República no ano de 2014¹², que sugeriu a rejeição. Entre a decisão sobre a auditoria mencionada acima e a deliberação do TCU sobre o parecer prévio a ser enviado para o Congresso, houve um hiato de 6 (seis) meses, sendo esse último aprovado pelo tribunal em outubro de 2015. Entretanto, nos meses que separam as duas decisões, por meio do Ministro Relator das contas da Presidência do exercício de 2014, Augusto Nardes, essa fatia da burocracia do Estado atuou como uma espécie de mobilizador da sociedade civil e da oposição partidária pelo *impeachment* de Dilma, rebatendo as alegações da defesa da Presidenta, emitindo declarações que anunciavam a sua intenção de formular um parecer pela rejeição das contas e mantendo encontros com a oposição partidária ao governo do PT (MAFEI, 2021).

Nardes, ainda em abril de 2015, logo que houve o julgamento do acórdão sobre os atrasos de repasses aos bancos públicos, anunciou que qualquer irregularidade contábil do governo implicaria a responsabilidade da própria Presidenta da República (MAFEI, 2021), adiantando a intenção de imputar à Dilma Rousseff o encargo pela ocorrência das supostas operações de crédito. A tese de imputabilidade da chefe do Executivo por esses atos tinha uma dificuldade prática: os repasses auditados por meio do Acórdão 825, por serem recursos destinados para execução de políticas públicas, como Programa Bolsa Família, Programa Minha Casa, Minha Vida, Seguro Desemprego e Programa de Sustentação do Investimento, eram realizados de forma descentralizada, ou seja, pelos Ministérios competentes para implementação desses programas. O que o Ministro anunciava era a responsabilização da Presidenta por um ato no qual não envolvia qualquer conduta efetiva da mandatária.

O Ministro relator do parecer prévio sobre as contas da Presidência da República do exercício de 2014 não esteve isolado no TCU em sua atuação política mobilizadora de uma coalizão a favor do *impeachment* de Dilma. O procurador do MPTCU responsável pela representação que deu origem à auditoria acerca dos atrasos de repasses aos bancos públicos, Júlio Marcelo de Oliveira, chegou a participar de atos em favor da deposição da Presidenta e a convocar a sociedade civil para participar dessas manifestações e, por isso, durante o processo do *impeachment* no Senado Federal, foi desqualificado de testemunha para informante¹³.

¹² A Constituição Federal prevê, como uma das formas de fiscalização financeira do Executivo feita pelo Legislativo o julgamento das contas da Presidência feita pelo Congresso Nacional. Anualmente, o Executivo deve prestar contas para o Congresso Nacional para que o parlamento decida sobre sua regularidade. Para essa atuação de fiscalização, o Congresso Nacional conta com o auxílio do TCU cuja responsabilidade é a elaboração de um parecer que norteia o juízo feito pelo Congresso Nacional.

¹³ Cf. AGÊNCIA SENADO. Impeachment: procurador Júlio Marcelo passa de testemunha a informante. **Agência Senado**, Brasília, 25 ago. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/25/impeachment-procurador-julio-marcelo-passa-de-testemunha-a-informante>. Acesso em: 30 jul. 2022.

Finalmente, no parecer sobre as contas da Presidência da República no exercício de 2014, o TCU, ao aprovar em outubro de 2015 o parecer elaborado por Augusto Nardes, reiterou a tese assentada pelo tribunal de que os atrasos nos repasses a bancos públicos e o consequente pagamento de benefícios sociais com recursos próprios dos bancos, as chamadas pedaladas fiscais, configuravam operações de crédito, tendo em vista que geravam encargos financeiros para a União e supostamente supriam uma insuficiência de caixa do governo (BRASIL, 2015d).

Tendo essa tese como pressuposto, o parecer aprovado sustentou que as pedaladas maculavam todo o quadro contábil do governo, por promover uma omissão de um valor importante de passivos da União, e, por consequência, distorcer os dados sobre a realidade fiscal do governo, necessários para auferir limites e condições para execução orçamentária (BRASIL, 2015d). Como em todos os anos anteriores esse tipo operação já era praticado pela União, inclusive em mandatos de outros presidentes, esse entendimento do TCU representou uma virada na jurisprudência do tribunal, com o agravante de que a consequência negativa, qual seja, a rejeição das contas, estava tendo sua aplicabilidade sugerida para atos praticados anteriormente a essa mutação hermenêutica.

Outra tese presente no parecer do TCU teve repercussão sobre o processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff: a suposta irregularidade da abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário prevista na Lei de Diretriz Orçamentária (LDO). O argumento do parecer tem como centro o fato de os 7 (sete) decretos, editados entre 5 de novembro e 14 de dezembro de 2014, que abriram créditos suplementares foram editados sem levar em consideração que, no momento da publicação dos referidos instrumentos normativos, os resultados primários já demonstravam que o governo estava descumprindo a meta prevista na LDO tal como vigente à época. O fato de ter sido proposta pelo Poder Executivo a alteração da meta por meio do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) n. 36/2014, apresentado ao Congresso no dia 11 de novembro de 2014 e transformado em Lei em 16 de dezembro de 2014, foi mencionado pelo TCU como elemento que comprovaria a ciência do governo da incompatibilidade entre os créditos suplementares abertos e a meta prevista na LDO do exercício de 2014 (BRASIL, 2015d). A similaridade entre o argumento do TCU e a tese verbalizada pelo senador Aécio Neves em novembro de 2014 é um fato digno de nota. Na época da votação do PLN, ele dizia que a proposta de alteração da meta de resultados primários eram indício de crime de responsabilidade¹⁴.

¹⁴ Cf. PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. Aécio: “Se houvesse um Procon das eleições, Dilma teria de devolver o mandato”. **PSDB DF**, Brasília, 13 nov. 2014. Disponível em:

A menção a essa suposta irregularidade no parecer do TCU não é trivial. Por meio dela, o tribunal atribuiu diretamente à Presidenta a responsabilidade sobre a realidade fiscal, uma vez que a edição de decretos do governo federal é ato privativo da Presidência da República e, portanto, a abertura desses créditos suplementares foram atos praticados pessoalmente pela mandatária e pelo seu Vice quando esteve ocasionalmente em exercício da Presidência em substituição da titular do mandato. Além disso, o fundamento utilizado pelo parecer tinha como pressuposto o descumprimento de leis orçamentárias, a dizer: a LDO e a Lei Orçamentária Anual.

A tese, porém, tinha uma dificuldade importante: a abertura dos créditos suplementares não tem qualquer impacto sobre a meta de resultados primários. Por meio desse tipo de crédito, não são realizados gastos, ocorre apenas a ampliação do espaço de escolha do gestor público para decidir em que serão gastos os recursos. Some-se a isso que o governo editou decreto condicionando o empenho dos recursos à mudança da meta prevista na LDO, ou seja, a abertura dos créditos se deu em cumprimento à meta de resultados primários, e o governo editou instrumento normativo capaz de neutralizar seu efeito sobre o resultado primário. Outro obstáculo adicional a essa tese está presente no fato de que o governo efetivamente cumpriu a meta prevista na LDO, tendo em vista a sua alteração ocorrida com a aprovação do PLN nº 36/2014. Ademais, essa não era a primeira vez que o governo determinava a abertura de créditos suplementares em um cenário de resultado primário abaixo do previsto como meta na LDO, uma vez que o Executivo fez o mesmo em 2009 e em 2001, sem que houvesse qualquer oposição dos órgãos de controle (TEIXEIRA; DWECK; CHERNAVSKY, 2018).

Na luta política do período, o TCU serviu como uma espécie de centro de poder no interior da burocracia do Estado (BOITO JÚNIOR; SAAD FILHO, 2017), por meio do qual se promoveu uma pressão para o abandono da agenda neodesenvolvimentista. Ao longo do relatório técnico que integra o parecer prévio aprovado pelo tribunal, é possível verificar um esforço de atribuir culpa à política fiscal e a opção por manter gastos com os pilares da agenda neodesenvolvimentista como responsável pela crise econômica, mesmo quando não houve aceleração do ritmo de crescimento de gastos do governo em 2014 (CARVALHO, 2018; CHERNAVSKY; DWECK; TEIXEIRA, 2020; DWECK; TEIXEIRA, 2017), ao contrário, houve redução. Desse modo, parece haver pouco dado empírico que permita inferir uma relação de causalidade entre a crise econômica e a política fiscal. Mesmo assim, essa noção está

presente no parecer prévio do TCU, o que ajudou a difundir a versão de que houve uma gastança durante o mandato de Dilma e a mobilizar um movimento pela redução do Estado.

5.1.3 Um *impeachment* em gestação

É perceptível que as teses em torno das quais a oposição ao governo de Dilma Rousseff se moveu para destituir a Presidenta não tinham muito apelo popular. A edição supostamente irregular de decretos abrindo créditos suplementares e o atraso de repasses a bancos públicos não são fatos facilmente compreensíveis nem muito menos mobilizadores. Contudo, as dificuldades econômicas e políticas enfrentadas pelo governo suprimam o hermetismo das teses mobilizadas pela oposição para promover a destituição da Presidenta.

Após ter feito a campanha com conteúdo mais à esquerda em 2014, em defesa de ampliação de políticas redistributivas e do papel ativo do Estado na indução do crescimento (PENA, 2020; SAAD FILHO; MORAIS, 2018), o segundo mandato de Dilma promoveu uma inflexão na política econômica (CARVALHO, 2018; CHERNAVSKY; DWECK; TEIXEIRA, 2020; DWECK; TEIXEIRA, 2017; SINGER, 2018; TEIXEIRA; DWECK; CHERNAVSKY, 2018).

A movimentação do campo neoliberal para constranger o governo para conter a agenda neodesenvolvimentista no governo deu parcialmente certo. A atuação do TCU, já mencionada anteriormente, contribuiu para reduzir as alternativas fiscais do governo, uma vez que a queda da arrecadação causadora das dificuldades não chegara a ser superada em 2015. Por seu turno, a ofensiva contra os executores da Nova Matriz Econômica, da qual participou o TCU com o Acórdão n. 825, reduziu o espaço no governo de formuladores de políticas ligados ao neodesenvolvimentismo. Em 2015, Dilma anunciou a troca de sua equipe econômica para abrigar setores que defendiam ajuste fiscal por meio da redução de gastos, para garantir a sustentabilidade da dívida pública e, por meio da confiança adquirida com o mercado, retomar uma fase de crescimento (MORAIS; SAAD FILHO, 2011; SINGER, 2018).

Essa mudança na composição ministerial se traduziu em políticas públicas efetivas. A persistência do baixo crescimento econômico, associada à queda na arrecadação provocada por ela e às renúncias fiscais com baixo retorno ao PIB, dificultava a continuidade da política de superávit primário. A luta política do período impossibilitou qualquer movimentação de revisão das normas fiscais rígidas que serve de obstáculo para a atuação anticíclica do Estado. A pressão pelo ajuste fiscal surtiu efeito com a formação de uma equipe econômica cuja tarefa assumida era paradoxal: a realização de um ajuste fiscal com a manutenção de um orçamento garantidor de direitos e de programas sociais (SAAD FILHO; MORAIS, 2018). O objetivo político do

governo era retomar diálogo com parte dos setores que compunham o campo neoliberal por meio de concessões programática. Contudo, o efeito foi alienar alguns setores que compunham a coalizão de classes que lhe sustentava a agenda neodesenvolvimentista e colocar o Brasil “[...] em um círculo vicioso no qual corte de gastos só resultaram em piora no resultado fiscal, pois aceleraram a desaceleração e consequentemente a queda da receita [...]” (DWECK; TEIXEIRA, 2017, p. 34), o que reduziu ainda mais a capacidade de o governo continuar com a política de aumento do rendimento do trabalho.

Por sua vez, a queda da arrecadação e a pressão por um ajuste fiscal alertaram à burguesia interna que a compensação feita pelo governo para executar a política de aumento do rendimento do trabalho teria uma continuidade duvidosa. Diante do baixo crescimento provocado pela crise econômica, a mudança no mercado de trabalho, já tratada em outra seção deste capítulo, era tolerada graças à contrapartida do governo por meio de subsídios e renúncias tributárias. Porém, já não havia espaço fiscal para manter essa estratégia, o que sinalizava para esse setor que, em um cenário de baixo crescimento econômico decorrente da vulnerabilidade da economia brasileira das variações do crescimento global (CHERNAVSKY; DWECK; TEIXEIRA, 2020), a manutenção da pressão reivindicativa dos trabalhadores colocaria em risco o padrão de acumulação possível no capitalismo dependente. A crise econômica associada com a redução do espaço fiscal aprofundou o conflito distributivo entre capital e trabalho e a consequência disso foi a tendência à alienação da burguesia interna da coalizão de classes sustentadora do ciclo neodesenvolvimentista. Essa defecção projetou esse setor social para a coalizão de apoio à agenda capaz de conter a pressão do trabalho sobre a taxa de acumulação.

No campo da política, o governo também enfrentava alguns atritos: a) um Congresso Nacional com maioria conservadora e hostil à agenda redistributiva; b) a atuação do sistema de justiça por meio da Operação Lava Jato; c) a dissidência do Vice-presidente e de seu partido, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)¹⁵; d) uma presidência da Câmara dos Deputados ativa na oposição. As dificuldades políticas em conjunto com os entraves no cenário econômico foram os principais mobilizadores de uma onda de protestos contra o governo.

A maioria conservadora do Congresso Nacional eleito em 2014 impôs, em fevereiro de 2015, na primeira sessão da legislatura, uma derrota importante para o governo: a ruptura do acordo existente desde 2007 de revezamento da presidência entre as duas maiores bancadas, o PT e o PMDB. O pivô dessa disputa foi o deputado Eduardo Cunha, um organizador de um setor da direita política no PMDB (SINGER, 2018) que, ao menos desde 2013, atuava contra

¹⁵ O trabalho adotará o nome utilizado pelo partido na época dos fatos. Contudo, atualmente o partido alterou seu nome para Movimento Democrático do Brasil.

os interesses do governo no Congresso (AVRITZER, 2016). Então, em que pese formalmente pertencente à coalizão governistas, tendo em vista sua filiação ao partido do Vice-presidente da República, a eleição de Eduardo Cunha esteve longe de ser trivial para o governo de Dilma Rousseff. Especialmente porque ela se deu com uma aliança feita entre PMDB e PSDB para derrotar o candidato do partido da Presidenta da República, Arlindo Chinaglia (BRAGA, 2018).

Para o governo, a consequência imediata desse movimento do PMDB de se afastar da do PT na Câmara dos Deputados foi uma perda significativa do poder de agenda no Congresso Nacional. Com a Presidência da Câmara não só fora da zona de influência do PT como ocupada por um parlamentar que promovia articulação contra os interesses governamentais, o poder do Executivo de influência sobre a pauta dessa casa legislativa foi significativamente diminuída. Eduardo Cunha aproveitou essa redução de poder da Presidência da República para suprir os interesses dos setores que queriam conter a pressão reivindicativa dos trabalhadores: em abril de 2015 tirou da gaveta e articulou a aprovação do PL n. 4330/2004, cujo objeto era a ampliação da terceirização do trabalho (SINGER, 2018). Por meio desse tipo de articulação, o PMDB de Eduardo Cunha começava a sinalizar para o campo que reivindicava o retorno da agenda social do neoliberalismo que seu partido estaria disposto, portanto, a executar um programa de contenção da pressão do trabalho sobre a taxa de acumulação.

Além da liderança exercida por Cunha, os membros do Congresso Nacional contavam com outro incentivo para debandar a oposição a Dilma: o cerco feito pelo sistema de justiça aos partidos políticos. A Operação Lava Jato teve início em 17 de março de 2014 e representou a criação de uma força-tarefa para investigação de uma suposta rede de corrupção, unificando quatro procedimentos investigativos que apuravam a prática de crimes financeiros com recursos públicos relacionados à Petrobrás.

Sinteticamente, a tese defendida por essa operação foi que havia um esquema no âmbito da Petrobrás, por meio do qual era cobrado às empreiteiras recursos financeiros para que fossem facilitados negócios realizados entre a Petrobrás e essas empresas. O mecanismo desse esquema, segundo a tese defendida pelo Ministério Público, funcionava da seguinte forma: a) diretores e funcionários da Petrobrás cobravam propina aos fornecedores e às empreiteiras em troca de facilitação da realização de negócios com a empresa-pública de petróleo; b) havia o superfaturamento dos contratos firmados com essas empresas para permitir o desvio de dinheiro da empresa-pública; c) a propina paga pela empreiteira era distribuída entre os participantes do esquema, incluindo partidos políticos, funcionários públicos e políticos ocupantes de cargos eletivos.

Tendo como alvos prioritários quadros dos governos do PT, a operação ampliou a vinculação desse ciclo de governos à corrupção (AVRITZER, 2016; SAAD FILHO; MORAIS, 2018). Dessa forma, ela contribuiu para consolidar a adesão dos setores médios à coalizão de classes em torno da agenda da oposição ao neodesenvolvimentismo materializada na coalizão de classe em torno do neoliberalismo. A corrupção traz um risco à possibilidade de ascensão da classe média, tendo em vista que ela conta com a meritocracia para assegurar uma melhora na classificação social. Por conta disso, a corrupção representa justamente a possibilidade de o poder econômico ludibriar as regras para acesso ao serviço público (BOITO JÚNIOR, 2018d). Desse modo, por ser a classe social com maior sensibilidade a esse tema, o surgimento de escândalos de corrupção envolvendo quadros do governo do PT, associado ao quadro econômico já descrito acima, acelerou a alienação da classe média à agenda defendida pelo ciclo de governos do PT.

A Lava Jato se sustentou em um pressuposto de criminalização da política. Ele decorre justamente da noção de que a atividade política e institucional se encontra envolta de uma atmosfera de malfeitos, como se lhe fosse praticamente intrínseca. A partir dela, a dinâmica do presidencialismo de coalizão se torna crime por si só: a nomeação de cargos na burocracia estatal passa a pressupor o controle e a participação direta nos malfeitos por parte de quem ordenou tais ocupações, por exemplo. E esse pressuposto se voltou contra o PT e contra um dos principais centros de poder da agenda neodesenvolvimentista: a Petrobrás. A criminalização da política fica ainda mais evidente quando se leva em consideração que a Lava Jato utilizou bastante a noção de que os partidos políticos se constituem como organizações criminosas. O fato de ter políticos supostamente praticado ilícitos e participado de um esquema de corrupção, para a Lava Jato, justificaria a caracterização das atividades partidárias desses indivíduos como atos praticados em uma organização criminosa.

Além disso, a equipe que integrava, formalmente (os membros do Ministério Público) e informalmente (como o juiz da 13ª vara federal de Curitiba, Sérgio Moro), a operação, seguia o seguinte roteiro: 1) decretação de prisão preventiva para pressionar a realização de delações; 2) a ampla divulgação dos nomes dos investigados para consolidar a percepção do investigado como culpado; 3) realização das denúncias com fundamento nas citações em delações; 4) vinculação da atividade política com a atividade ilícita. A tática de condenar o investigado pela opinião pública não é sequer ocultada pelos principais agentes da operação¹⁶. Por isso, atuar no campo da política por meio de prisões espetaculares, conduções coercitivas, entrevistas

¹⁶ Cf. MORO, Sérgio Fernando. Considerações sobre a operação manipulite. **R. CEJ**, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004.

coletivas anunciando protocolo de denúncia, entre outros mecanismos, foram eixos táticos da operação. O objetivo deles era, sobretudo, o de minar o poder político dos investigados para tornar provável uma condenação.

E, seguindo esse roteiro, a operação atingiu fortemente a base aliada de Dilma no Congresso Nacional. Em março de 2015, como consequência das investigações da Lava Jato, o PGR da época, Rodrigo Janot, apresentou ao STF o pedido para investigar 47 parlamentares, sendo esse apenas um primeiro bloco de solicitação de inquéritos. Apesar de ter sido especialmente mais duras contra os membros do PT (ALMEIDA, E. M., 2019), diante da amplitude das investigações, elas implicavam partidos de diversos partidos. A título de exemplo, o vice-presidente da República chegou a ser investigado (MAFEI, 2021) e, posteriormente ao fim do mandato, chegou a ser preso preventivamente em decorrência de um dos desdobramentos das investigações da Lava Jato¹⁷. Por seu turno, a proatividade contra integrantes do governo do PT servia de indício para o sistema político de que a troca de governo poderia desacelerar o terremoto produzido pela Operação que atingia as demais siglas partidárias. A gestão do tempo dos processos da Lava Jato parece indicar uma atuação estratégia por parte do sistema de justiça para fustigar o governo do PT:

[...] O tempo do dos atos do sistema judiciário, em alguns lances-chave para o impeachment, parece ter sido calculado sempre em desfavor dos interesses da defesa de Dilma. Quando convinha ao impeachment que o ato fosse praticado rapidamente, inclusive dispensando formalidades de praxe, assim era feito, a exemplo da divulgação da célebre conversa telefônica entre Dilma e Lula; mas quando o conveniente era o oposto, o ato era retardado, como ocorreu com a divulgação do não menos célebre áudio do senador Romero Jucá ou com o afastamento cautelar do deputado Eduardo Cunha, ambos retidos até se votar a autorização para o processo na Câmara dos Deputados [...] (MAFEI, 2021, cap. 5.).

As movimentações do sistema de justiça por meio da Lava Jato produziram um ineditismo na Nova República: pela primeira vez desde a redemocratização, um senador, em exercício do mandato, foi preso¹⁸. Na época filiado ao PT, o senador Delcídio do Amaral, ocupante da posição de líder do governo no Senado federal, teve sua prisão preventiva determinada para conter a suposta tentativa de dissuadir um empresário a firmar um acordo de delação premiada com o Ministério Público Federal.

¹⁷ Cf. GUIMARÃES, Arthur; SOARES, Paulo Renato; MARTINS, Marco Antônio. Temer é chefe de organização criminosa há 40 anos, diz Lava Jato no RJ. **G1**, Rio de Janeiro, 21 mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/03/21/temer-e-chefe-de-organizacao-criminosa-ha-40-anos-diz-lava-jato-no-rj.ghml>. Acesso em: 2 ago. 2022.

¹⁸ Cf. COSME, Marcelo. Senador Delcídio do Amaral tem a prisão decretada em Brasília; entenda. **G1**, Brasília, 26 de nov. 2015. Acesso em: <https://g1.globo.com/hora1/noticia/2015/11/senador-deldidio-amaral-tem-prisao-decretada-em-brasilia-entenda.html>. Acesso em: 2 ago. 2022.

A decisão teve um caráter inovador também em seu fundamento. A Constituição Federal estabelece algumas garantias para que parlamentares exerçam seus mandatos sem qualquer tipo de constrangimento abusivo, uma delas é a imunidade processual por meio da qual são asseguradas algumas regras especiais para a ocorrência de prisões preventivas de membros do Congresso Nacional. Por conta dessa previsão, só é possível a prisão cautelar dos congressistas em estado de flagrância diante do cometimento de crime inafiançável. Nenhuma das duas situações estiveram claramente configuradas no caso do senador. O estado de flagrância foi, contudo, constatado pela decisão que determinou a prisão por meio da sustentação de que, como um dos crimes supostamente cometidos seria a participação de organização criminosa, o caso seria de um crime permanente, desse modo, a flagrância não se interromperia. Restava, contudo, uma outra dificuldade: nenhum dos crimes atribuídos ao senador impossibilitava a concessão de fiança. A solução encontrada pela decisão foi tão somente não aplicar o texto constitucional. Para isso, defendeu que o texto constitucional deve ser interpretado de modo a dar maior efetividade aos princípios constitucionais e, por isso, a exigência da inafiançabilidade teria natureza relativa (BRASIL, 2015a).

A prisão do líder do governo no Senado Federal indicava uma disposição do sistema de justiça de avançar significativamente sobre o exercício da atividade parlamentar. Tamanho empoderamento do Poder Judiciário em meio à crise política empurrou parte do parlamento a acreditar na possibilidade de contê-lo por meio da troca de governo. Uma movimentação da Operação Lava Jato aprofundou a cisão entre a presidência da Câmara dos Deputados e o governo de Dilma Rousseff: a divulgação da menção de Eduardo Cunha entre os beneficiados por propina em depoimento de um dos delatores da Lava Jato¹⁹. Então, a inação do governo para conter o avanço do sistema de justiça sobre o sistema político foi o catalizador do anúncio do presidente da Câmara dos Deputados de que teria rompido definitivamente com o governo²⁰.

É fato que a atuação de Eduardo Cunha contra os interesses do governo não era uma novidade, tendo em vista a sua própria eleição por meio de uma coalizão com partidos da oposição ao governo. Contudo, a partir desse anúncio, a Câmara dos Deputados, com a coordenação de sua presidência, passou a boicotar a condução do governo. Para isso, a Câmara passou a, em muitos casos, aprovar propostas que neutralizavam o efeito do ajuste fiscal

¹⁹ Cf. G1. Delator relata pedido de propina de Cunha, que o desafia a provar. **G1**, Brasília, 16 jul. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/07/delator-relata-pedido-de-propina-de-cunha-que-o-desafia-provar.html>. Acesso em: 02 ago. 2022.

²⁰ Cf. CALGARO, Fernando; PASSARINHO, Nathalia; SALOMÃO, Lucas. Eduardo Cunha anuncia rompimento com o governo e diz que é 'oposição'. **G1**, Brasília, 17 jul. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/eduardo-cunha-anuncia-rompimento-politico-com-o-governo-dilma.html>. Acesso em: 02 ago. 2022.

promovido pelo governo por meio da ampliação de gastos sem qualquer vinculação às reivindicações redistributivas. Por exemplo, em agosto de 2015, algumas semanas após a declaração de Cunha, a Câmara votou e aprovou em primeiro turno a PEC 443/2009, cujo resultado seria o aumento da remuneração de algumas categorias, como dos membros de advogados públicos e delegados, por meio da vinculação do vencimento a uma fração do valor recebido pelos ministros do STF (SINGER, 2018). Na ocasião da votação dessa PEC, o vice-presidente da República, Michel Temer, que, na época, tinha sido designado por Dilma para atuar como coordenador político do governo para conter a dissidência do PMDB²¹, já começava a se posicionar como uma alternativa de poder. Em uma entrevista à Folha de São Paulo, Temer, ao comentar a atuação do governo para evitar a aprovação da PEC, declarou que o país necessitava que alguém atuasse para reunificar a nação (SINGER, 2018). Com esse movimento, o PMDB sinalizava que o governo não conseguiria sequer conceder ao campo neoliberal o ajuste fiscal e dava passos largos no caminho para a dissidência do governo.

Mesmo sem envolver qualquer imputação direta à Presidenta Dilma Rousseff, outros resultados importantes da Operação Lava Jato para o desfecho da crise enfrentada pelo governo foram a agitação política contra o governo e a mobilização da oposição nas ruas. A combinação entre baixo crescimento econômico e escândalos de corrupção envolvendo a base aliada do governo serviu para ampliar os movimentos de rua contra o governo. Se em 2014 os atos estiveram restritos à participação de pequenos grupos da direita política, em 2015 essa realidade sofreu uma inflexão e a oposição ganhou um poder de mobilização que até então não tinha. Algumas semanas após a movimentação da Lava Jato para abrir investigações contra a primeira leva de mandatários, ocorreu a primeira onda das manifestações massivas contra o governo. De março de 2015 até o desfecho da destituição da Presidenta²², a oposição a Dilma manteve um poder de convocação significativo.

Em algumas ocasiões, ela contou com a atuação do sistema de justiça, na gestão do tempo do processo, para impulsioná-lo. A título de exemplo, o voto de Gilmar Mendes que abriu a divergência para manter em tramitação no TSE a AIME do PSDB, cujo pedido era a cassação do diploma da chapa eleita em 2014, foi realizado às vésperas de uma manifestação agendada pela oposição. Em outra ocasião, que voltará a ser abordada com melhor detalhe

²¹ Cf. JUBÉ, André. Ao assumir articulação política, Temer comemora pacto pelo ajuste. **Valor Econômico**, Brasília, 08 abr. 2015. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2015/04/08/ao-assumir-articulacao-politica-temer-comemora-pacto-pelo-ajuste.ghtml>. Acesso em 08 ago. 2022.

²² Cf. BATISTA, Liz. Cronologia: protestos 2015 a 2016. **Estadão**, São Paulo, 11 mar. 2016. Disponível em: <http://m.acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,cronologia-protestos-2015-a-2016,12157,0.htm>. Acesso em: 2 ago. 2022.

adiante, a divulgação feita pelo ex-juiz Sérgio Moro de conversas telefônicas entre Dilma e Lula funcionou como um comando para que a oposição ocupasse as ruas contra a nomeação do ex-Presidente como Ministro da Casa Civil. Além dessa atuação mais ou menos sutil, outros atores da burocracia do Estado fizeram incursões mais explícitas na mobilização política, como convocação feita pelo procurador do MPTCU, que foi protagonista na construção da tese que formalmente embasou a decisão do *impeachment* para participar das manifestações contra a Presidenta. À Lava Jato também não é possível atribuir sutileza na tentativa de mobilização da oposição em favor do *impeachment* de Dilma. Durante a crise política enfrentada pelo governo, a esposa de Sérgio Moro manteve uma página nas redes sociais²³, na qual, entre outras coisas, divulgava imagens de protestos contra o governo. Ademais, conforme é possível verificar nas conversas que vieram a público posteriormente por meio da série de reportagem do Intercept, os atos de oposição ao governo eram encarados como vitória da Lava Jato pelos seus integrantes²⁴.

Enquanto a movimentação pelo *impeachment* ganhava corpo, os setores sociais que mantinham apoio ao governo também promoveram algumas mobilizações de rua, especialmente nos meses finais do governo ²⁵. Em proporção inferior ao necessário para conter a movimentação de veto à soberania popular que se constituía, as manifestações em defesa do mandato da Presidenta da República indicam ao menos que esteve longe de ser um consenso na opinião pública a necessidade de deposição de Dilma Rousseff. É fato que a oposição teve maior poder de mobilização do que os apoiadores do governo, contudo, os atos em defesa do mandato de Dilma não foram fatos sociais desprezíveis e demonstram que o governo não esteve completamente isolado de sua base social, em que pese ela tenha sido enfraquecida por algumas decisões do governo, como a realização do ajuste fiscal e o baixo crescimento econômico (BOITO JÚNIOR, 2018f; SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

Em paralelo a essa crise política, a oposição partidária aguardava desde o resultado das urnas em 2014 um alinhamento de fatores: a) queda de popularidade do governo; b) o derretimento da ampla coalizão partidária do governo no Congresso, ou, como caracteriza

²³ Cf. UOL. Mulher de Moro desativa página "Eu MORO com ele" no Facebook e pede voto "consciente". UOL, São Paulo, 30 nov. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/11/30/mulher-de-moro-anuncia-desativacao-de-pagina-de-homenagens-no-facebook-e-pede-voto-consciente.htm>. Acesso em: 2 ago. 2022.

²⁴ Cf. VEJA. Site mostra novas mensagens que reforçam atuação conjunta de Moro e Deltan. **Veja**, São Paulo, 13 jun. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/site-mostra-novas-mensagens-que-reforcam-atuacao-conjunta-de-moro-e-deltan/>. Acesso em: 2 ago. 2022.

²⁵ Cf. BATISTA, Liz. Cronologia: protestos 2015 a 2016. **Estadão**, São Paulo, 11 mar. 2016. Disponível em: <http://m.acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,cronologia-protestos-2015-a-2016,12157,0.htm>. Acesso em: 2 ago. 2022.

Pérez-Liñan (2007), do escudo legislativo; c) a construção de uma via justificável para ocorrer a deposição. Os dois primeiros fatores foram surgindo ao longo do ano de 2015 por conta do avanço da Lava Jato e da continuidade da desaceleração do crescimento econômico. Já o último, estava sendo forçado pelo PSDB desde 2014 com o questionamento do resultado das urnas, com o ensaio da tese de que a mudança da meta de resultado primário revelaria um crime de responsabilidade e com as ações judiciais que relacionavam artificialmente as investigações da Lava Jato com a campanha de 2014.

Em 2015, essa busca continuou ativa. Logo no início do segundo mandato de Dilma, o PSDB encomendou um parecer sobre a possibilidade de *impeachment* de Dilma pelas pedaladas fiscais ocorridas em 2014²⁶, mas tendo obtido opinião contrária do parecerista. A vacilação do PSDB em apresentar o pedido de *impeachment* é mais fruto da falta de consenso interno sobre a melhor via para a deposição da Presidenta do que um indicativo de que o partido havia abandonado a irresignação diante do resultado das urnas. Parte do PSDB apostava na via judicial, por meio das ações no TSE já tratadas acima, para levar Aécio Neves à presidência. Em outro campo, outro setor do partido, que defendia a saída do *impeachment*, movimentava-se para fazer uma composição com o PMDB, ou seja, para que a agenda neoliberal fosse executada por um governo liderado por Temer (SINGER, 2018).

A vacilação da oposição partidária e o crescimento da mobilização pelo *impeachment* fizeram com que surgissem iniciativas não partidárias de protocolo de denúncias por crime de responsabilidade²⁷. Houve um aumento significativo do protocolo de pedidos de *impeachment*, e essas denúncias traziam como fundamentação uma pluralidade de teses, como: a) a participação do PT da coalizão de governos chamada de Foro de São Paulo; b) a realização de pedaladas fiscais em 2014; c) a suposta omissão de Dilma para conter os fatos de corrupção investigados pela Lava Jato; d) a suposta liderança de Dilma em esquemas de corrupção na Lava Jato.

O consenso em torno da via do *impeachment* na oposição partidária se constituiu com a agudização da crise política e com o esforço de o PMDB apresentar para o campo neoliberal a disposição para executar a agenda por ele defendida. Para se apresentar como o partido disposto para dar continuidade à transição neoliberal interrompida com o início do ciclo de governos do

²⁶ Cf. VENCESLAU, Pedro. PSDB recebe parecer contra pedido de impeachment de Dilma. **Estadão**, São Paulo, 20 maio 2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,psdb-recebe-parecer-contra-pedido-de-impeachment-de-dilma,1691141>. Acesso em: 2 ago. 2022.

²⁷ Na legislação brasileira, a denúncia por crime de responsabilidade contra presidente da República pode ser apresentada por qualquer cidadão ou cidadã. Desse modo, o único requisito ter cidadania, ou seja, estar em pleno gozo dos direitos políticos.

PT, o PMDB promoveu um sucessivo movimento de ruptura com o governo do qual fazia parte. Isso foi feito em um primeiro momento por meio da aliança entre PMDB e PSDB para conduzir a agenda legislativa por meio da eleição de Eduardo Cunha para a presidência da Câmara dos Deputados. Essa aliança foi se consolidando com o esforço de Cunha de aprovar matérias, como o PL n. 4.330/2004 (SINGER, 2018), que previa a ampliação as hipóteses de terceirização do trabalho, constitutivas da agenda social do neoliberalismo – mais precisamente, a desregulação do trabalho.

Em um segundo momento, o PMDB deu um passo mais explícito para demonstrar a disposição em executar o veto à agenda eleita: em outubro de 2015, o partido editou uma espécie de programa de governo intitulado Uma Ponte para o Futuro. Sem qualquer mecanismo de consulta à soberania popular, o documento não esconde o objetivo de ser uma plataforma de governo ao afirmar “[...] impõe-se a formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial, capaz, de num prazo curto, produzir todas estas decisões na sociedade e no Congresso Nacional [...]” (PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, 2015, p. 2). Também está explícito o intuito de o partido liderar uma virada na estratégia de desenvolvimento até então executada, e referendada no pleito eleitoral de 2014:

[...] Nos últimos anos o crescimento foi movido por ganhos extraordinários do setor externo e o aumento do consumo das famílias, alimentado pelo crescimento da renda pessoal e pela expansão do crédito ao consumo. Esses motores esgotaram-se e um novo ciclo de crescimento deverá apoiar-se no investimento privado e nos ganhos de competitividade do setor externo, tanto do agronegócio, quanto do setor industrial (PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, 2015, p. 17).

O documento tinha como pressupostos as seguintes teses: a) a necessidade de alterar a agenda de desenvolvimento; b) a crise fiscal de 2015 é o obstáculo ao crescimento; c) a Constituição não cabe no orçamento; d) as regras constitucionais geram uma tendência inercial ao crescimento dos gastos públicos; e) o crescimento poderia voltar a ocorrer com aumento na confiança do mercado de que não haveria elevação de tributos; f) houve um aumento excessivo de gastos nos governos do PT (PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, 2015). Como principal solução para os problemas elencados pelo documento, o Programa Ponte para o Futuro sugere a retomada da pulsão revisionista do texto constitucional para o centro da formulação das políticas públicas. Atribuindo ao texto constitucional a característica de criador de crise fiscal, o PMDB, por meio do documento, sugere o início de um processo de revisão do texto constitucional para remover supostas travas ao orçamento.

[...] Mas esta mesma Constituição e legislações posteriores criaram dispositivos que tornaram muito difícil a administração do orçamento e isto contribuiu para a desastrosa situação em que hoje vivemos. Foram criadas despesas obrigatórias que têm que ser feitas mesmo nas situações de grande desequilíbrio entre receitas e despesas, e, ao mesmo tempo, indexaram-se rendas e benefícios de vários segmentos, o que tornou impossíveis ações de ajuste, quando necessários [...] (PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, 2015, p. 7)

Um dos eixos da agenda revisionista do PMDB, apresentado pelo Programa Ponte para o Futuro, seria a desvinculação constitucional de gastos com a saúde e com a educação. O texto constitucional prevê um mínimo de gastos que deve ser realizado com essas duas áreas, e o PMDB estava disposto a retirar essa previsão do texto constitucional.

[...] é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada. (PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, 2015, p. 9)

Portanto, a agenda apresentada pelo partido era o oposto da escolhida pela soberania popular: em vez de uma estratégia de indução da demanda promovida por ação do Estado, estava sendo apresentada a estratégia de austeridade para dar confiança ao mercado e, assim, incentivá-lo a criar emprego; no lugar de preservação de direitos, desconstitucionalização do mínimo de gastos na saúde e na educação tendente a sucatear esses serviços diante do aumento da demanda pelo crescimento da população; no lugar de ampliação da políticas de combate à miséria, fim do reajuste real das políticas da seguridade social. Com isso, o PMDB sinalizou para o campo neoliberal que estava disposto a executar as políticas públicas reivindicadas por ele.

Em um último movimento de distanciamento, o vice-presidente, Michel Temer, fez chegar à imprensa uma carta por meio da qual oficializou o rompimento com a Presidenta Dilma²⁸. Com a apresentação da agenda de governo neoliberal, por meio do Programa Ponte para o Futuro, e com a indicação de que Michel Temer estava disposto a se constituir como o quadro para liderar a agenda de oposição ao neodesenvolvimentismo, por meio da ruptura anunciada na carta, o PMDB se dispunha a executar o veto à soberania popular, coordenando uma coalizão em torno da estratégia de desenvolvimento baseada no neoliberalismo.

²⁸ Cf. SADI, Andréia. Leia a íntegra da carta enviada pelo vice Michel Temer a Dilma. **G1**, Brasília, 07 de dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/leia-integra-da-carta-enviada-pelo-vice-michel-temer-dilma.html>. Acesso em: 2 ago. 2022.

Com esse alinhamento entre queda da popularidade, esgotamento da coalizão parlamentar e realinhamento do campo neoliberal em torno de uma liderança com pretensão de presidencial, Michel Temer, a oposição partidária chegou ao consenso pela via do *impeachment*. Então, semanas após a recomendação do TCU de rejeição das contas do governo do exercício de 2014, em 21 de outubro de 2015, a oposição partidária apresentou a denúncia por crime de responsabilidade, subscrita por advogados contratados pelo PSDB, aduzindo as teses formuladas pelo TCU no parecer sobre as contas, com os fatos relativos a 2014, ou seja, sobre condutas praticadas em mandato anterior ao iniciado em 2015.

Há uma controvérsia hermenêutica importante sobre se é ou não possível haver julgamento por crime de responsabilidade sobre fatos praticados em mandato anterior em caso de reeleição (ALMEIDA, E. M., 2019) e ela se apresentou de forma prática no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Como a primeira versão da denúncia se baseava na sugestão de rejeição das contas do governo do exercício de 2014, foi instalada brevemente uma querela sobre a possibilidade de responsabilização da Presidenta diante desse fato. Sobre essa questão de responsabilização do presidente da República por ato cometido em mandato anterior, Rafael Mafei (2021) apresenta argumentos pertinentes: a) não há nenhum dispositivo constitucional limitando de tal modo o poder de destituir o presidente reeleito; b) não é um desenho institucional adequado criar uma cláusula limitadora da responsabilização para um presidente que disputa uma reeleição.

Especialmente esse último argumento, de natureza pragmática, merece uma explicação mais detalhada. O processo de *impeachment* tende a ser lento, e essa característica tem um incentivo a ser mais acentuada em anos eleitorais: os parlamentares se dedicam à campanha necessária para a renovação de seus mandatos. Então, a proibição à responsabilização de crime de responsabilidade praticado em mandato anterior dificultaria significativamente a punição de ilícitos praticados pela Presidência da República no último ano do primeiro mandato, justamente em momento no qual o chefe do Executivo pode contar com incentivos mais fortes para agir de forma abusiva para assegurar a sua reeleição (MAFEI, 2021). Então, isso significaria que um Presidente que, na busca pela reeleição, utilize as Forças Armadas para efetivamente atrapalhar o processo eleitoral, por exemplo, estaria isento de responsabilização por meio do *impeachment* se reeleito. Esse não é um arranjo institucional que protege adequadamente a comunidade política de atos abusivos por parte da Presidência da República.

Apesar desses argumentos, essa polêmica hermenêutica se manifestou em 2015 e ela influenciou também a presidência da Câmara dos Deputados²⁹. A solução encontrada pelo PSDB foi apresentar outra denúncia envolvendo fatos relativos ao ano de 2015³⁰, isso foi possível com a informação revelada pela imprensa de que havia ocorrido pedaladas fiscais em 2015³¹ e de que Dilma, em julho e agosto de 2015 – ou seja, antes da nova orientação do TCU –, havia editado decretos abrindo créditos suplementares antes de o Congresso ter aprovado a revisão da meta de resultado primário³².

Até aqui, é possível afirmar que há um indício de desvio de finalidade importante do processo de *impeachment*: a atuação do PMDB para apresentar uma agenda alternativa à eleita em 2014. Esse dado parece indicar que a ferramenta foi usada como caminho para neutralizar a escolha feita pela soberania popular. Em adição a isso, há outro indicativo de que o *impeachment* foi usado por alguns atores do sistema político para evitar uma responsabilização diante da Lava Jato, no caso de Michel Temer, por exemplo.

Alguns dos investigados a quem a PGR atribuíra relações criminosas com Eduardo Cunha eram sabidamente próximo do vice-presidente, como o doleiro Lúcio Funaro (preso em julho de 2016, quando Michel Temer substituíra Dilma na presidência); Portanto, além dos ressentimentos propriamente políticos pela falta de espaço no governo, Temer, como muitos de seus colegas de cumula do PMDB, também tinha razões para se preocupar com a chegada iminente da Lava Jato em seus domínios de atuação [...] (MAFEI, 2021, cap. 5).

O mais eloquente dos desvios de finalidade é perceptível no tempo da decisão de Eduardo Cunha sobre o recebimento da denúncia por crime de responsabilidade feita pela oposição. O presidente da Câmara, desde julho de 2015, quando foi mencionado como participante de um esquema de corrupção por um dos delatores da Lava Jato, enfrentava um processo de cerco promovido pelo sistema de justiça. Em agosto de 2015, o PGR apresentou denúncia ao STF por lavagem de dinheiro, corrupção e participação em organização

²⁹ Cf. VENCESLAU, Pedro; LOPES, Elizabeth. Cunha rejeita tese de impeachment de Dilma por 'pedaladas fiscais'. **Estadão**, São Paulo, 19 abr. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cunha-rejeita-tese-de-impeachment-de-dilma-por-pedaladas-fiscais,1672754>. Acesso em: 2 ago. 2022.

³⁰ Cf. CALGARO, Fernanda. Oposição entrega novo pedido de impeachment de Dilma. **G1**, Brasília, 21 out. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/juristas-e-oposicao-entregam-novo-pedido-de-impeachment-de-dilma.html>. Acesso em: 2 out. 2022.

³¹ Cf. CAMPOS, Eduardo. Tesouro continua 'pedalando' equalização de juros do BB. **Valor Econômico**, Brasília, 20 maio 2015. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/tesouro-continua-pedalando-equalizacao-de-juros-do-bb.ghtml>. Acesso em: 2 ago. 2022.

³² Cf. OLIVEIRA, Ribamar. Dilma repete prática condenada por Tribunal. **Valor Econômico**, Brasília, 9 out. 2015. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/coluna/dilma-repete-pratica-condenada-por-tribunal.ghtml>. Acesso em: 2 out. 2022.

criminosa³³. A movimentação do sistema de justiça teve repercussão no parlamento. O PGR alegava que Cunha mantinha na Suíça uma conta bancária por meio da qual receberia propina em esquemas de corrupção dos quais participava³⁴. Entretanto, em um depoimento prestado a uma Comissão Parlamentar de Inquérito em março de 2015³⁵, o Presidente da Câmara dissera não possuir contas no exterior. Então, essa contradição entre o dito por Cunha em março e as evidências trazidas pelo PGR, bem como as denúncias de envolvimento em corrupção, fundamentaram uma representação por quebra de decoro parlamentar ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara apresentada em outubro de 2015³⁶, pedindo como pena a decretação da perda do mandato parlamentar do Presidente da Câmara.

Desse modo, Cunha contava com o governo para conter as investigações contra ele e para barrar o andamento da representação no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara. O PT, partido da Presidenta, tinha 3 (três) assentos no Conselho e, se votassem com a base comandada por Cunha, poderia barrar o andamento da representação. Por sua vez, Cunha tinha o poder de receber ou não a denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma³⁷. E, com essa prerrogativa, atuou para forçar o governo a protegê-lo contra os avanços da Lava Jato e das investidas contra seu mandato na Câmara dos Deputados.

Em uma movimentação de intimidação do Poder Executivo, em setembro de 2015, ou seja, antes da decisão pela admissibilidade do *impeachment*, Cunha definiu um rito para tramitação da Câmara dos Deputados por meio de uma decisão sobre uma Questão de Ordem

³³ Cf. LIMA, Wilson. Confira a íntegra da denúncia da STF contra Eduardo Cunha. **Congresso em foco**, Brasília, 20 ago. 2015. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/confira-a-integra-da-denuncia-da-pgr-contra-eduardo-cunha/>. Acesso em: 2 ago. 2022.

³⁴ Cf. ESTADÃO. Lobista do PMDB diz que abriu conta na Suíça para pagar Eduardo Cunha. **Estadão**, São Paulo, 28 set. 2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lobista-do-pmdb-diz-que-abriu-conta-na-suica-para-pagar-eduardo-cunha/>. Acesso em: 2 ago. 2022.

³⁵ Cf. CALGARO, Fernanda. Cunha negou em março à CPI da Petrobras ter contas no exterior. **G1**, Brasília, 01 out. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/cunha-negou-em-marco-cpi-da-petrobras-ter-contas-no-exterior.html>. Acesso em: 2 ago. 2022.

³⁶ Cf. CARDOSO, Daiene. PSOL e Rede denunciam Cunha no Conselho de Ética. **Estadão**, São Paulo, 13 out. 2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cunha-e-denunciado-no-conselho-de-etica-da-camara,1778915>. Acesso em: 2 ago. 2022.

³⁷ No arranjo institucional, o presidente da Câmara dos Deputados faz um juízo preliminar e sumário de admissibilidade da denúncia, verificando o cumprimento de requisitos formais, como o reconhecimento de firma, e um juízo sumário sobre a existência de fundamento jurídico plausível. Essa não é uma previsão expressa da Constituição nem da legislação. Contudo, consolidou-se a prática legislativa por meio da aplicação da norma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, legitimada pela jurisprudência, que atribui à Presidência da casa o papel de verificar o cumprimento dos requisitos formais das proposições em geral. Então, há um poder significativo nas mãos do presidente da Câmara dos Deputados que vai além do poder de agenda tradicional desse tipo de cargo: ele é um dos protagonistas no processo que pode interromper o mandato presidencial. Outro poder importante decorrente dessa prerrogativa é o de não decidir. A decisão pela não admissibilidade é recorrível para o plenário, contudo, como não há prazo para que as denúncias sejam avaliadas pelo Presidente da Câmara, se aliado ao governo, ele pode evitar que a casa decida sobre eventual crime de responsabilidade do presidente da República se engavetar a denúncia.

(QO) formulada por um membro da oposição, o Deputado Mendonça Filho. Mendonça formulou a QO, sem qualquer relação com a Ordem do Dia da Câmara dos Deputados, perguntando aspectos como o prazo para recurso, os dispositivos da Lei n. 1.079/1950 aplicáveis ao processo, o modo de formação da Comissão Especial responsável pela análise da denúncia³⁸, entre outras coisas. Cunha aproveitou para redesenhar o rito do *impeachment* de tal modo a lhe dar maior poder no processo, como ao permitir a composição da comissão parlamentar por meio de bloco partidário. A atuação de Cunha para estabelecer o rito de tramitação do *impeachment*, inclusive, justificou algumas das poucas intervenções do Judiciário no processo.

Diante do procedimento estabelecido, em 3 (três) ações diferentes (Reclamação n. 22124 e Mandados de Segurança n. 33838 e 33837), foram concedidas liminares para suspender o rito criado por Cunha, o que levou o Presidente da Câmara a revogar a decisão para fazer com que as ações perdessem o objeto para, assim, manter em suas mãos o poder de decidir sobre o rito e sobre a admissibilidade da denúncia. Nas decisões cautelares que suspenderam a decisão tomada na QO mencionada, os ministros indicavam a predisposição do STF para normalizar um rito para o processamento por crime de responsabilidade da Presidência da República.

Em atuação intimidatória, Cunha agia para forçar o governo a compor um acordo que lhe salvasse da perda de mandato por decisão do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e que lhe garantisse algum controle sobre as investigações da Lava Jato. Para isso, pressionava para a troca do Ministro da Justiça³⁹ e para ter os votos dos membros do PT no Conselho de Ética para barrar a representação que poderia representar a perda de seu mandato⁴⁰. Enquanto o PT mantinha disposição para atrasar a deliberação da representação no Conselho de Ética⁴¹, Cunha dava continuidade às demonstrações de força, contudo, retardava a decisão sobre admissibilidade da denúncia.

³⁸ Cf. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Questão de Ordem 105 / 2015. Presidente Eduardo Cunha. 15 set. 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:5:::>. Acesso em: 3 ago. 2022.

³⁹ Cf. ROSA, Vera; MONTEIRO, Tânia. Por Dilma, Lula aciona PT em busca de acordo para salvar mandato de Cunha. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,por-dilma-lula-aciona-pt-em-busca-de-acordo-para-salvar-mandato-de-cunha,1779797>. Acesso em: 3 ago. 2022.

⁴⁰ Cf. DIAS, Marina; URIBE, Gustavo. Em jantar com Temer, Cunha diz que 'nada mudou' sobre impeachment. Folha de São Paulo, Brasília, 20 out. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1696355-em-jantar-com-temer-cunha-diz-que-nada-mudou-sobre-impeachment.shtml>. Acesso em: 3 ago. 2022.

⁴¹ Cf. GAMA, Júnia. Deputado do PT diz que economia é mais urgente que cassar Cunha. O globo, Brasília, 21 nov. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/deputado-do-pt-diz-que-economia-mais-urgente-que-cassar-cunha-18106758>. Acesso em: 3 ago. 2022.

Entretanto, em 1º de dezembro de 2015, o presidente do PT orientou os deputados da bancada do partido a votarem a favor da continuidade do processo disciplinar contra Cunha⁴². No dia seguinte, em reunião da bancada do PT, os membros seus membros decidiram seguir a orientação do presidente do partido⁴³. A decisão só se concretizou na sessão de 15 de dezembro de 2015 do Conselho, na qual foi decidida a continuidade do processo contra o presidente da Câmara⁴⁴ por um placar de 11 a 9, ou seja, os votos do PT foram decisivos para o destino da representação. Porém Cunha não esperou a efetivação da decisão tomada, no mesmo dia no qual o PT anunciou que votaria contra seus interesses, o Presidente da Câmara proferiu a decisão a favor da admissibilidade da denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma apresentada pelos advogados contratados pelo PSDB⁴⁵.

A gestão do tempo do processo de *impeachment* é um forte indício de que Eduardo Cunha manejou sua prerrogativa de tal modo a utilizar a esse procedimento para: a) induzir o governo a agir para conter as investidas do sistema de justiça contra ele; b) pressionar a bancada do PT para agir em defesa do próprio mandato; c) praticar um ato de vingança, quando as duas outras tentativas deram errado. No mínimo, é possível constatar um desenho institucional inadequado no ordenamento jurídico brasileiro ao atribuir a uma única autoridade o poder de desencadear um processo com repercussão significativa sobre a relação de representatividade entre a soberania popular e o governo.

O que é ainda mais significativo para reconhecer o uso abusivo do *impeachment* – e, mais que isso, a equivalência funcional entre ele as formas tradicionais de golpe de Estado – é o fato de que a inadequação da engenharia institucional é a indicação de desvio de finalidade. Se não é compatível com a natureza do *impeachment* o seu uso como mecanismo ordinário de sucessão presidencial por conta do risco aos direitos políticos do mandatário e à escolha feita pela soberania popular, menos ainda é o uso estratégico dessa ferramenta por parte da Presidência da Câmara para conter investigações. Desse modo, em adição ao sinal mencionado acima de

⁴² Cf. MATOSO, Filipe. Rui Falcão orienta deputados do PT a votar a favor de parecer sobre Cunha. **G1**, Brasília, 01 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/falcao-orienta-deputados-do-pt-votar-favor-de-parecer-sobre-cunha.html>. Acesso em: 3 ago. 2022.

⁴³ Cf. BRAGON, Ranier; URIBE, Gustavo. PT decide votar contra Cunha, que pode deflagrar impeachment de Dilma. **Folha de São Paulo**, Brasília, 2 dez. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1713918-bancada-petista-decide-votar-contra-cunha-no-conselho-de-etica-da-camara.shtml>. Acesso em: 3 ago. 2022.

⁴⁴ Cf. AMORIM, Felipe. Por 11 votos a 9, Conselho de Ética segue processo contra Eduardo Cunha. **UOL**, Brasília, 15 dez. 2015. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/12/15/conselho-de-etica-eduardo-cunha.htm>. Acesso em: 3 ago. 2022.

⁴⁵ Cf. JÚNIOR, Janary. Decisão de Cunha sobre pedido de impeachment de Dilma deve ser lida nesta quinta. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 2 dez. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/477179-decisao-de-cunha-sobre-pedido-de-impeachment-de-dilma-deve-ser-lida-nesta-quinta/>. Acesso em: 3 ago. 2022.

que a destituição de Dilma se deu por meio de um desvio de finalidade do instituto do *impeachment* para propor um veto à agenda eleita nas urnas, a gestão do tempo do processo de *impeachment* revela um forte indício de uso abusivo da ferramenta para atender a interesses particulares do Presidente da Câmara dos Deputados.

Com a decisão pela admissibilidade da denúncia proferida por Eduardo Cunha e sua leitura no plenário da Câmara dos Deputados, o processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff ganhou sinal verde para ter andamento. O Presidente da Câmara não parou por aí. Para garantir uma composição de maioria favorável ao *impeachment* na Comissão Especial, Cunha manobrou para criar um procedimento capaz de diminuir o controle das lideranças partidárias na indicação de seus membros. Como algumas bancadas partidárias, como a do PMDB, não tinham consenso sobre a destituição de Dilma, Cunha permitiu que candidaturas avulsas às lideranças partidárias fossem apresentadas para a Comissão (MAFEI, 2021).

Essa atuação estratégica da presidência da Câmara para influenciar, por meio do rito, sobre o resultado do *impeachment* justificou a principal intervenção do STF no processo. Diante da atuação do Presidente da Câmara para forjar um rito desvantajoso para o governo, o Partido Comunista do Brasil apresentou a ADPF 378 questionando aspectos das regras procedimentais criadas por Cunha e provocando o STF para regular o rito cabível por meio de uma filtragem constitucional da Lei n. 1.079/1950, editada em um contexto constitucional bem distinto do ordenamento instalado com a Constituição Federal de 1988. Em decisão cautelar, o relator do caso suspendeu a instalação da comissão especial, até que o STF decidisse sobre as regras procedimentais aplicáveis ao julgamento de denúncia por crime de responsabilidade da Presidência da República⁴⁶.

Uma semana após a suspensão liminar da tramitação do processo, o plenário do STF se reuniu para definir o rito do *impeachment* em uma sessão que perdurou até a madrugada, o que é um forte indicativo da disposição do STF para devolver de forma célere o poder de decidir sobre o tema para sistema política (MAFEI, 2021), e para sanear o procedimento para evitar eventual questionamento sobre descumprimento de devido processo legal, o que revela a predisposição do tribunal de atuar diretamente no caso apenas para regular o rito.

Na decisão da ADPF tomada pelo plenário em 17 de dezembro de 2015, o STF (BRASIL, 2015c): a) conteve a tentativa de Cunha de intervir sobre a composição da Comissão

⁴⁶ Cf. OLIVEIRA, Mariana; RAMALHO, Renan. Ministro do STF suspende instalação da comissão do impeachment. **G1**, Brasília, 8 dez. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2015/12/ministro-do-stf-suspende-instalacao-da-comissao-especial-do-impeachment.html>. Acesso em: 3 ago. 2022.

Especial, impedindo a apresentação de chapas avulsas e determinando a votação aberta em todas as deliberações do processo; b) diferenciou o papel da Câmara dos Deputados (responsável por um juízo de autorização) e do Senado Federal (cuja prerrogativa é a de promover o julgamento efetivamente, o que inclui tanto a decisão final de mérito como uma decisão preliminar sobre o recebimento da denúncia); c) esclareceu os momentos de intervenção da defesa; d) assentou que o quórum de dois terços se aplica apenas para a decisão final de cada casa legislativa, o que significa que o afastamento cautelar pode ocorrer por decisão de maioria simples do Senado Federal no juízo sobre o recebimento da denúncia; e) decidiu que a autorização realizada pela Câmara não implica automaticamente o afastamento do mandatário; f) autorizou a aplicabilidade subsidiária dos regimentos das casas naquilo que a Constituição e Lei do *impeachment* forem omissas.

Com o rito estabelecido, o STF delegou ao parlamento o poder de decidir sobre a continuidade do mandato da Presidenta e indicou que sua intervenção direta se restringiria a assegurar o cumprimento das regras procedimentais. E, em todas as outras oportunidades nas quais fora provocado para decidir sobre outras intercorrências procedimentais e de mérito ao longo do curso do processo do *impeachment*, o tribunal efetivamente se recusou a interferir, ao menos de forma direta, na decisão sobre a destituição presidencial (ALMEIDA, E. M., 2019).

Porém, ao mesmo tempo que o STF sinalizava o intuito de restringir as atuações diretas à garantia do rito estabelecido, alguns atores do tribunal também indicavam alguma disposição para intervenção indireta nos rumos da crise política, como é possível verificar no voto do Ministro Gilmar Mendes dado na ocasião do julgamento da ADPF 378.

E estejamos atentos também quanto ao fato de que expedientes desse tipo não resultam em aborto de medidas desse tipo, não resultam na possibilidade de evitar *impeachment*. Ninguém será salvo de *impeachment* por cautelar ou por interferência do Judiciário. Se não tiver base parlamentar, não sobrevive. Os cento e setenta e um votos necessários para permitir que se escape do *impeachment*, como o ministro Celso chamou a atenção no caso dos Estados Unidos, não são suficientes para governar. Nós estamos ladeira abaixo - fomos desclassificados ontem por mais uma agência de rating -, sem Governo, sem condição de governar, com um modelo de fisiologismo que nos enche de vergonha e sem capacidade retomar qualquer iniciativa. Portanto, compreendem-se as dificuldades colocadas. Mas, de fato, devemos ter enorme cuidado para não agravar uma situação que já está muito agravada (BRASIL, 2015c, p. 305).

Como a decisão foi tomada às vésperas do recesso parlamentar, que se inicia no dia 23 de dezembro, até o fim de 2015 não houve andamento do pedido de *impeachment* após a revogação da suspensão da sua tramitação por ocorrência da confirmação do rito estabelecido pelo STF. Contudo, com o retorno das atividades parlamentares em 2016 e com a definição

sobre o rito tomada, a movimentação de veto à soberania popular por meio do *impeachment* teve seu seguimento sem obstáculos.

5.1.4 O *impeachment* em execução e a intervenção indireta do sistema de justiça

Entre a revogação da suspensão da tramitação do *impeachment* e o efetivo início dos trabalhos da Câmara dos Deputados, o cenário político continuou conturbado, com especial participação do sistema de justiça. No início de 2016, a operação Lava Jato avançou significativamente no cerco ao PT. Aproveitando o desgaste do governo, o sistema de justiça passou a promover ações para fustigar o ex-presidente Lula, em uma movimentação que mobilizou ainda mais as pressões pela deposição de Dilma. No início de março de 2016, a 13ª vara federal de Curitiba determinou, fora de qualquer possibilidade legal, a condução coercitiva de Lula para depor em investigação da Lava Jato⁴⁷.

Em uma gestão do tempo peculiar à operação, a decisão de mobilizar um esforço policial para levar o ex-presidente para depor ocorreu em meio às negociações para composição da Comissão Especial do *impeachment* na Câmara e às vésperas de completar um ano do início das manifestações massivas pela deposição de Dilma. A condução coercitiva se deu, ainda, em descumprimento às balizas legais, uma vez que o Código de Processo Penal só admite a sua determinação na hipótese de recusa por parte do denunciante de comparecer ao depoimento, hipótese essa que não estava configurada naquela ocasião. Então, a gestão do tempo associada com a ilegalidade da decisão indica uma atuação abusiva por parte do sistema de justiça para mobilizar a opinião pública contra o PT e em favor da deposição da Presidenta.

A intervenção indireta da Operação Lava Jato no *impeachment* não parou por aí. Enquanto o governo agia no campo da política para tentar conter o avanço do *impeachment*, negociando reestruturação do governo e indicações para Comissão Especial, Sérgio Moro tomou outra decisão com impacto sobre o andamento do processo de destituição de Dilma Rousseff. No dia 16 de março de 2016, a Presidenta anunciou que iria nomear Lula como Ministro da Casa Civil, em uma tentativa de reconquistar o capital político por meio da popularidade do ex-presidente e da capacidade de articulação que lhe é característica⁴⁸. No

⁴⁷ Cf. CONGRESSO EM FOCO. PF faz operação na casa de Lula e o leva para depor. **Congresso em foco**, Brasília, 04 mar. 2016. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/pf-faz-operacao-da-lava-jato-na-casa-de-lula/>. Acesso em: 3 ago. 2022.

⁴⁸ Cf. G1. Planalto anuncia Lula como novo ministro da Casa Civil. **G1**, Brasília, 16 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/planalto-anuncia-lula-como-novo-ministro-da-casa-civil.html>. Acesso em: 3 ago. 2022.

mesmo dia, Moro determinou a divulgação parcial⁴⁹ de conversas telefônicas de Lula com alguns interlocutores, entre eles, a Presidenta Dilma Rousseff⁵⁰. No diálogo, a Presidenta informava que iria adiantar o termo de posse de Lula como Ministro. Além disso, em conversas com outros interlocutores, Lula relatava a necessidade de negociar com alguns setores da política para impedir a deposição de Dilma. O resultado da movimentação da Lava Jato foi: a) mobilizar mais uma onda de protestos contra o governo⁵¹; b) promover um vai-e-vem de decisões no Judiciário sobre legalidade da nomeação de Lula como Ministro da Casa Civil⁵². Por fim, o STF também foi incluído nessa movimentação do sistema de justiça: em decisão liminar proferida em sede do MS 3407, Gilmar Mendes, determinou a suspensão da posse de Lula, alegando que os áudios divulgados por Moro indicariam que o ato de nomeação decorreu de um desvio de finalidade para lhe assegurar o foro por prerrogativa de função e evitar uma prisão iminente (ALMEIDA, E. M., 2019). Ressalte-se que o autor da decisão que impôs uma espécie de veto à articulação política da Presidenta às vésperas da instalação da Comissão Especial foi o Ministro que, no voto proferido na ADPF 378, decretara que o governo tinha perdido as condições de governar.

A decisão se baseou em uma inferência fática duvidosa. Em primeiro lugar, porque o diálogo entre Dilma e Lula divulgado não demonstra com clareza a intenção de evitar a prisão de Lula. Em segundo lugar porque a competência do STF para promover eventual investigação não impediria o esclarecimento dos fatos nem mesmo, se fosse cabível, uma prisão. Sustentar o contrário seria até um desprestígio para a jurisdição do tribunal, afinal, associar a jurisdição do STF a uma tentativa de obstrução da justiça é o mesmo que afirmar leniência por parte do tribunal com a delinquência. E, por fim, em terceiro lugar, porque, outras conversas captadas pela Lava Jato, porém, não divulgadas por Moro, revelam que o real objetivo da nomeação de

⁴⁹ A operação manteve sob sigilo trechos de conversas de Lula com alguns interlocutores nos quais ficava evidente que o ex-presidente, além de ter relutado aceitar o convite para o Ministério, falou que o objetivo seria tentar uma reaproximação com o PMDB. Cf. BALTHAZAR, Ricardo *et al.*. Conversas de Lula mantidas sob sigilo pela Lava Jato enfraquecem tese de Moro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 08 set. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/conversas-de-lula-mantidas-sob-sigilo-pela-lava-jato-enfraquecem-tese-de-moro.shtml>. Acesso em: 3 ago. 2022.

⁵⁰ CASTRO, Fernando; NUNES, Samuel; NETTO, Vladimir. Moro derruba sigilo e divulga grampo de ligação entre Lula e Dilma; ouça. **G1**, Paraná, 16 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/03/pf-libera-documento-que-mostra-ligacao-entre-lula-e-dilma.html>. Acesso em: 3 ago. 2022.

⁵¹ Cf. JORNAL NACIONAL. Manifestantes vão às ruas após nomeação de Lula como ministro. **G1**, São Paulo, 17 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/03/manifestantes-vao-ruas-apos-nomeacao-de-lula-como-ministro.html>. Acesso em: 03 ago. 2022.

⁵² Cf. JORNAL NACIONAL. Lula toma posse como ministro da Casa Civil, mas liminar suspende ato. **G1**, São Paulo, 17 mar. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/03/lula-toma-posse-como-ministro-da-casa-civil-mas-liminar-suspende-ato.html>. Acesso em: 3 ago. 2022.

Lula para a Casa Civil: uma tentativa de reaproximar o PMDB ao governo⁵³. Ademais, a legalidade da decisão também é questionável. A nomeação de Ministros é ato privativo da Presidência da República e tamanha intervenção do Judiciário sobre essa prerrogativa do chefe do Executivo é uma forma de cercear a própria atividade administrativa do governo. Em adição a isso, há impropriedade no instrumento processual manejado.

A decisão liminar do ministro Gilmar Mendes é bastante criticada pela sua excepcionalidade, já que contrariou a jurisprudência do tribunal quanto à impossibilidade de partidos políticos, mediante mandado de segurança coletivo, questionarem atos do Executivo, bem como pela tese de desvio de finalidade em obstrução da justiça e pelo uso de prova ilícita, já que as gravações dos áudios foram obtidas de forma ilegal. Mesmo assim, outras ações contra a decisão de Gilmar Mendes não foram aceitas, por não caracterizarem recurso e a liminar não é enviada a plenário para julgamento até que perdeu seu objeto, após o impeachment ter se concretizado (ALMEIDA, E. M., 2019, p. 71).

Desse modo, nessa série de decisões do sistema de justiça não foi apenas a gestão do tempo do processo⁵⁴ que teve repercussão no processo de *impeachment*. Por meio das decisões suspendendo a nomeação de Lula, o Judiciário atuou para impedir que Dilma usasse as armas da política para manter seu mandato, ao criar obstáculos para que o ex-presidente atuasse como articulador político do governo (MAFEI, 2021), e mobilizou a opinião pública para condenar as negociações políticas em curso para manutenção do mandato de Dilma.

A decisão de Gilmar Mendes revela que o Judiciário não cumpriu um papel de mero garantidor do rito do *impeachment*, ao contrário, com o impedimento da posse de Lula, o STF interveio no desfecho da crise (ALMEIDA, E. M., 2019), seja mobilizando a oposição ao governo, seja criando obstáculos para a defesa política de Dilma. Essa ação estratégica do sistema de justiça em meio ao processo de *impeachment* suprimiu a capacidade do governo de agir no campo da política para proteger seu mandato, ao passo que as teses duvidosas manejadas contra o governo nas denúncias por crime de responsabilidade associada à noção de discricionariedade do parlamento para decidir sobre a destituição presidencial no *impeachment* minaram qualquer possibilidade de defesa efetiva no campo do direito.

⁵³ Cf. BALTHAZAR, Ricardo *et al.*. Conversas de Lula mantidas sob sigilo pela Lava Jato enfraquecem tese de Moro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 08 set. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/09/conversas-de-lula-mantidas-sob-sigilo-pela-lava-jato-enfraquecem-tese-de-moro.shtml>. Acesso em: 3 ago. 2022.

⁵⁴ O impacto da gestão do tempo dos processos pelo Judiciário também é perceptível nos momentos nos quais não houve decisão pelos tribunais responsáveis. A título de exemplo, o STF chegou a determinar o afastamento cautelar de Eduardo Cunha da Presidência da Câmara, mas apenas após ele ter decidido pelo recebimento da denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Rousseff. não está restrita às decisões tomadas, mas. Cf. MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente**: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. E-book (não paginado).

No dia 17 de março de 2016, a Comissão Especial do *impeachment* na Câmara dos Deputados foi instalada e seus membros foram eleitos em meio a essa movimentação do sistema de justiça e com ao consequente cerceamento da defesa política do governo. Enquanto a Comissão realizava seus trabalhos, foi divulgado uma espécie de discurso do vice-presidente à nação brasileira anunciando as linhas mestras que poderiam ser adotadas em um governo liderado por ele⁵⁵ e, tal como no Programa Ponte para o Futuro, a pulsão revisionista da Constituição, para supostamente adequar ao orçamento, e, por desregulação do trabalho, por meio de uma reforma trabalhista, estiveram presentes. O que, mais uma vez, revela o objetivo de alteração da agenda de governo por meio do processo do *impeachment*.

Em abril de 2016, a Comissão aprovou um parecer preliminar pela continuidade do processo do *impeachment*, nos termos que serão tratados abaixo. O parecer da Comissão foi confirmado por 367 votos do plenário da Câmara em 11 de abril do mesmo ano contra 137 votos pela não autorização do processo por crime de responsabilidade. Há um aspecto dessa votação da Câmara que revela a incompatibilidade entre esse procedimento e seu uso como sucedâneo das ferramentas ordinárias de sucessão presidencial. Como é possível verificar até aqui, mais do que a responsabilidade da Presidenta sobre eventual crime de responsabilidade, o que esteve em questão foi um embate sobre a agenda de governo, especialmente no que se refere à estratégia de desenvolvimento: continuidade da agenda neodesenvolvimentista ou retorno da execução do neoliberalismo. Essa é uma típica escolha a ser feita no processo eleitoral.

Para tornar esse tipo de escolha o mais condizente com a vontade da soberania popular, a legislação eleitoral prevê diversos procedimentos e limites para coibir, entre outras coisas, o abuso de poder econômico. Para ficar mais clara a natureza das exigências feitas, a título de exemplo, a legislação eleitoral prevê: a) um mecanismo de prestação de contas para assegurar ampla publicidade às receitas e despesas de campanha e para permitir que as instituições de controle do sistema de justiça realizem a fiscalização; b) limitações sobre o total de despesas que podem ser realizadas pelas campanhas; c) limitação do total de doação de campanha que pode ser feita por cada doador; d) vedação de recepção de doação de campanha de algumas fontes, como empresas, governo estrangeiro, entidade com sede fora do país, entre outros. Esse tipo de limitação tem razão de existir: assegurar que os projetos em disputa tenham isonomia no pleito e evitar que interesses particulares e até mesmo atentatórios à soberania nacional

⁵⁵ Cf. EL PAÍS. Temer: os recados do vice no áudio. Leia e ouça a mensagem na íntegra. *El país*, [s. l.]. 11 abr. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/11/politica/1460409229_403530.html. Acesso em: 4 ago. 2022.

distorçam a vontade da soberania popular. Sem esse tipo de regulação, a escolha da agenda de governo fica vulnerável à intervenção abusiva do poder econômico ou do poder político.

E a votação na Câmara dos Deputados sobre a continuidade do *impeachment* de Dilma revela isso. Na ocasião, a imprensa divulgou que empresários disponibilizaram jatos particulares para levar deputados e deputadas para votarem favoravelmente ao andamento do processo⁵⁶. Ora, com qual interesse esse tipo de oferta foi feita? Quem utilizou esse tipo de doação? Qual o montante de recursos foi utilizado para esse tipo de oferta? Essas são perguntas para as quais não é possível ter resposta porque esse processo de decisão não é mediado por regulações próprias que dão transparência ao processo ordinário de sucessão presidencial.

Após a autorização feita pela Câmara dos Deputados, o processo seguiu seu curso ordinário: foi enviado ao Senado Federal⁵⁷. Nessa casa legislativa, em abril de 2016, foi instalada a Comissão Especial do Senado Federal para elaborar um parecer prévio sobre o recebimento da denúncia⁵⁸. Em maio, após oitiva prévia da defesa, a comissão elaborou o parecer favorável ao recebimento da denúncia, cujo teor foi confirmado pelo plenário do Senado Federal em 12 de maio de 2015, momento no qual a Presidenta Dilma foi afastada cautelarmente e foi sucedida pelo seu vice, Michel Temer. O significado dessa mudança de governo será abordado em outra seção do texto. Após a regular tramitação do processo, com oitiva de testemunhas, oportunidade de defesa, interrogatório da Presidenta e elaboração de parecer sobre o mérito do processo pela Comissão Especial, o Senado Federal, em 31 de agosto de 2016, por 61 votos, decidiu pela destituição definitiva da Presidenta por suposto cometimento de crime de responsabilidade, conforme será abordado logo mais. A deliberação foi formalizada por meio da Resolução n. 35, de 2016⁵⁹. Contudo, na mesma sentença, a casa legislativa tomou uma decisão com fundamentação controversa: não aplicar a pena de inabilitação para exercício de cargo público.

O afastamento da pena de restrição aos direitos políticos da Presidenta se deu em uma manobra no processo legislativo que merece destaque, especialmente pelo significado dessa

⁵⁶ Cf. BERGAMO, Mônica. Empresários colocaram jatos à disposição, diz Eliseu Padilha. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 abr. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2016/04/1762014-empresarios-colocaram-jatos-a-disposicao-para-buscar-deputados.shtml>. Acesso em: 4 ago. 2022.

⁵⁷ A tramitação do processo no Senado Federal pode ser verificada na ficha de tramitação no *site* do Senado Federal. Cf. SENADO FEDERAL. Denúncia n. 1, de 2016. **Senado Federal**, Brasília, [2016?]. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567>. Acesso em: 4 ago. 2021.

⁵⁸ Os documentos do processo podem ser acessados na página da Comissão Especial do *impeachment* no *site* do Senado Federal. Cf. SENADO FEDERAL. Comissão Especial do Impeachment 2016. Senado Federal, Brasília, [2016?]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2016>. Acesso em: 4 ago. 2021.

⁵⁹ Cf. SENADO FEDERAL. Resolução nº 35, de 31 de agosto de 2016. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562339/publicacao/15634840>. Acesso em: 4 ago. 2022.

decisão. No momento da deliberação sobre os termos da Resolução que julgaria a Presidenta, o PT apresentou um instrumento do processo legislativo, previsto no Regimento Interno do Senado Federal, que permite votar separadamente parte de matérias legislativas: um destaque. Por meio dele, o partido tinha como objetivo exigir uma votação específica da expressão presente na proposta de Resolução, cujo teor era a declaração da inabilitação de Dilma por 8 anos. Em uma decisão tomada em resposta a uma QO formulada pelo Senador Cássio Cunha Lima sobre a possibilidade de apresentação de destaques nesse tipo de matéria, o presidente das sessões do processo de *impeachment* no Senado Federal, Ricardo Lewandowski⁶⁰, decidiu admitir o destaque, argumentando que iria prestigiar o regimento da casa, visto que sua função não seria de juiz constitucional, mas tão somente de solucionar questões procedimentais – o que o impediria de avaliar a constitucionalidade da não aplicação da pena – e que a previsão de destaques no regimento da casa asseguraria direito subjetivo de parlamentares a esse tipo de instrumento (MAFEI, 2021). Desse modo, quando foi levada à votação em separado a manutenção ou não da expressão, o resultado foi o seguinte: 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e três abstenções. Como a manutenção da expressão não atingiu o quórum qualificado de dois terços dos membros do Senado, a pena deixou de ser aplicada.

Além da controvérsia procedimental sobre a possibilidade ou não de destaque nesse tipo de matéria, a inaplicação da pena está envolta em uma polêmica constitucional. Como foi abordado no capítulo anterior deste trabalho, a Constituição brasileira prevê duas consequências para a condenação pela prática de crime de responsabilidade: perda do cargo e inabilitação por 8 (oito) anos para o exercício de função pública. Pelo texto constitucional, as penas são aplicadas mutuamente. A literalidade do texto não permite sequer a dosimetria. A não aplicação da pena de inabilitação no caso de Dilma, inclusive, revela que o *impeachment* foi usado para uma finalidade diversa da natureza atribuída pela engenharia institucional prevista na Constituição Federal. Na destituição da Presidenta, o Congresso Nacional atribuiu para si um papel que ele não tem: de confirmar ou não a agenda escolhida pela soberania popular.

E a incompatibilidade entre a natureza jurídica do *impeachment* e a sua utilização para essa finalidade permanece ainda que não tenha importado em restrição prolongada dos direitos políticos de Dilma Rousseff. A atribuição dada a um poder, ainda que legitimado pelo voto popular, de promover a destituição de outro poder também legitimado pela soberania popular promove uma ameaça ao direito político ativo da comunidade política de escolher a agenda a ser implementada pelo governo. Por isso, seu uso só é autorizado em situações excepcionais

⁶⁰ Por força do texto constitucional, a presidência das sessões de julgamento do processo por crime de responsabilidade cometido pelo presidente da República é exercida pelo presidente do STF.

estritamente previstas na Constituição. A destituição presidencial por meio de um *impeachment* com a finalidade de promover um veto a uma agenda de governo, portanto, tem o condão de transformar a ameaça aos direitos políticos da comunidade política em efetiva violação. Por fim, a decisão de não aplicar a pena de inabilitação reforça o objetivo de utilização do *impeachment* para uma finalidade incompatível com sua natureza normativa. Ao invés de ter sido uma resposta a um ilícito, foi mera execução da vontade política do parlamento de substituir a soberania popular no processo de sucessão presidencial.

5.1.5 Um *impeachment* sem causa constitucional

Feito esse mapeamento de processo por meio do qual foi possível verificar alguns indícios de que, em 2016 no Brasil, o *impeachment* ocorrido foi movimentado para promover um giro na agenda de governo implementada pelo Executivo federal, resta verificar as razões formais constantes no processo e considerar se elas de fato autorizam a destituição presidencial.

A denúncia recebida por Eduardo Cunha foi a protocolada pelos advogados contratados pelo PSDB. A peça se fundamenta nas seguintes teses (BICUDO *et al.*, 2015): a) os fatos relativos às investigações da Lava Jato revelariam que Dilma permitiu a transformação da Petrobrás em um espaço privilegiado para distribuição de propina, o que atentaria contra a moralidade administrativa; b) a manutenção de alguns investigados pela operação Lava Jato revelaria conivência com maus feitos na Administração, o que configuraria ato contra a moralidade administrativa; c) a edição, em 2014 e em 2015, de decreto determinando a abertura de crédito suplementar antes da alteração da meta de resultados primários, em um cenário no qual a meta já não estaria sendo cumprido, se enquadraria como crime de responsabilidade por descumprimento da lei orçamentária; d) o atraso, em 2014 e em 2015, de repasses de recursos necessários para pagamento de programas executados pelas instituições financeiras seria uma hipótese de realização de empréstimo não autorizado e de atentado à lei orçamentária; e) a falta de registro de débitos com os bancos públicos decorrente desses atrasos no cálculo da dívida pública atentaria a probidade administrativa por supostamente descumprir determinação legal. Em geral, a denúncia repete as teses aduzidas pelo TCU na elaboração do parecer sobre as contas de Dilma do exercício de 2014, incluindo fatos relativos a 2015 e promovendo uma vinculação artificial entre a Presidenta e as investigações da Lava Jato.

As alegações sobre responsabilização de Dilma por fatos investigados pela Lava Jato foram centradas na influência de Lula sobre o governo e na suposta ausência de medidas efetivas para conter a continuidade de condutas delitivas na Petrobrás. Além disso, os denunciadores aproveitaram para fustigar as iniciativas importantes da agenda

neodesenvolvimentista: alegaram que as pedaladas fiscais ocorreram para o governo manter os programas de assistência, sugeriram que o retardo de informações sobre empréstimos do BNDES para projetos executados por empresas brasileiras em Cuba e Angola seriam indícios de que a Presidenta tinha ciência sobre esquemas de corrupção.

Por seu turno, a decisão de Eduardo Cunha sobre a admissibilidade da denúncia não admitiu todas as teses dos denunciantes. O documento indica que a Presidência da Câmara (CUNHA, 2015): a) caracterizou como mera ilação a vinculação entre Dilma e os fatos investigados pela Lava Jato; b) entendeu que os fatos praticados em mandatos anteriores não poderiam ser responsabilizados por meio de *impeachment*; c) defendeu a plausibilidade da tese de cometimento de crime de responsabilidade na edição de decretos abrindo créditos suplementares em um momento no qual já se sabia que a meta de resultado primário não seria cumprida; d) sustentou a necessidade de o governo se explicar sobre por que promoveu atrasos em repasses para bancos públicos no ano de 2015, sem tratar se havia ou não plausibilidade na alegação de que se trataria de um crime de responsabilidade.

Com essa movimentação, a Presidência da Câmara dos Deputados atribuiu para si o poder de receber apenas parte da denúncia, em que pese não estar, àquela altura, muito claro se o Congresso Nacional estaria ou não vinculado a essa decisão do Presidente, desse modo, restou em aberto em quase todo o processo o que de fato estava sendo analisado na denúncia: se apenas os supostos crimes de responsabilidade relativos à gestão fiscal ou também a relação artificial entre Dilma e os fatos narrados pela operação Lava Jato. Essa dubiedade não é trivial, tendo em vista que inserir o tema da Lava Jato auxiliava a superar a pouca capacidade de mobilização das acusações causada pelo hermetismo das teses fiscais, além de manter sob suspeita o governo de Dilma Rousseff na opinião pública.

Como a Câmara dos Deputados faz um juízo meramente autorizativo e, por isso, avalia se há conveniência e oportunidade para a iniciação de um processo de *impeachment*, parte considerável do parecer elaborado pela Comissão Especial teve como objeto uma avaliação política sobre o governo e sobre as condições de governabilidade. No documento, é apresentado os seguintes eixos de argumentação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016): a) a Presidência da Câmara não tem a prerrogativa de receber parcialmente a denúncia, por isso a análise feita pelo Congresso Nacional não estaria restrita às teses recepcionadas por Cunha; b) a Constituição Federal não traz qualquer impedimento à condenação por crime de responsabilidade por atos praticados em mandato anterior de presidente reeleito; c) haveria justa causa na autorização do processo porque teria havido a abertura de crédito suplementar em 2015 por meio de decreto em um momento no qual a Presidenta tinha reconhecido o

comprometimento da meta de resultados primários previsto na LDO ao enviar o PLN solicitando a revisão da meta; d) haveria justa causa na autorização do processo porque, em 2015, o governo teria atrasado repasses devidos ao Banco do Brasil à título de pagamento de subvenção econômica e, como houve a execução de política pública por meio de recurso próprio do banco, isso se caracterizaria como um empréstimo feito de forma ilegal; e) não haveria justa causa na falta de registro dos valores devidos a título de atrasos aos bancos públicos como dívida pública por esse ato não ser de competência da Presidência da República, mas sim do BC.

Apesar de iniciar a análise da denúncia ressaltando as discordâncias com a decisão inaugural de Cunha, no que essas se referem à possibilidade de recepção parcial da denúncia por parte da Presidência da Câmara dos Deputados e ao impedimento de o Congresso julgar atos praticados em mandato anterior, o parecer afirma que os fatos desconsiderados por Cunha – as investigações sobre a Lava Jato e os atos praticados em mandato anterior – não foram determinantes para a tomada de decisão. Mesmo assim, o documento faz várias menções à Operação Lava Jato, o que indica que as investigações foram de fato levadas em consideração, e às pedaladas fiscais ocorridas em 2014. O problema disso é que há um empecilho ao exercício da defesa, visto que, ao mesmo tempo que decisão da Presidência da Câmara afastou a possibilidade de análise desses fatos, o parecer os considerou. Exatamente de quais acusações a Presidenta precisaria se defender diante de tal controvérsia? Além disso, a presença da menção à Lava Jato registra um fato importante: o sistema de justiça interveio indiretamente para o desfecho da crise política de 2016.

Em que pese presente essa controvérsia, no Senado Federal a análise se restringiu à abertura de créditos suplementares no ano de 2015 e ao atraso de repasses para o Banco do Brasil, um banco público, de recursos devidos pela União a título de subvenção econômica para execução de um programa de concessão de crédito para produtores rurais, o Plano Safra. O parecer aprovado na Comissão Especial e, finalmente, a sentença repetem as teses já formuladas no processo de prestação de contas da Presidência, aplicando-se os fatos relativos a 2015 (SENADO FEDERAL, 2016a, 2016b; BRASIL, 2016b).

A tese tem os problemas já adiantados na seção na qual foi tratado sobre o parecer prévio às contas da Presidência da República do exercício de 2014. O cerne da condenação pelo atraso a bancos públicos está no enquadramento da inadimplência do governo como uma espécie de empréstimo. No caso específico que foi julgado no Senado Federal, a dificuldade de tal categorização é ainda mais aguda, tendo em vista que o contrato entre o Banco do Brasil e a União não previa um prazo predeterminado de realização do repasse, o que torna até difícil

considerar em qual momento houve atraso. Uma relação jurídica não se transmuta em operação de crédito por mero atraso no pagamento ou porque um dos polos envolvidos na relação é uma instituição financeira. Portanto, o enquadramento feito pelo Senado Federal do ato de atrasar repasses ao Banco do Brasil como operação de crédito encontra dificuldades fáticas e jurídicas.

Por sua vez, sobre a abertura de créditos suplementares, a questão é saber se a edição dos decretos que os abriram estiveram ou não de acordo com a meta de resultado primário. O resultado primário se verifica por meio de uma comparação entre os recursos efetivamente desembolsados e os realmente arrecadados. Os créditos suplementares não autorizam gastos, mas tão somente ampliam a opção sobre em que aplicar esses recursos. Some-se a isso que, quando os créditos suplementares foram abertos, o governo havia promovido contingenciamento no orçamento, o que promoveu uma neutralização de qualquer impacto desses créditos abertos sobre a meta fiscal. No máximo, o que se deu foi tão somente um conflito de interpretação entre o Executivo e o Legislativo em torno das condições autorizativas para abertura de crédito suplementar, o que não se enquadra como hipótese para a ocorrência da destituição presidencial. Tanto que o próprio parecer reconhece que o ato de assinatura dos decretos estivera fundamento na informação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento de que essas operações não afetariam a meta de resultados primários. Afinal, este era o entendimento técnico do Executivo: a abertura de espaço alocativo no orçamento não afetaria o resultado primário, pois esse último seria medido pelo efetivo desembolso.

Desse modo, apesar de ser um instrumento normativamente orientado no mérito, no caso de Dilma Rousseff, a destituição por meio do *impeachment* se deu alheio às previsões legais. Além disso, em alguns trechos do parecer aprovado no Senado Federal há evidências de que o que esteve em questão foi, na verdade, a estratégia de desenvolvimento adotada pelo ciclo de governos do PT. Em certa altura, o texto associa a adoção de algumas políticas fundamentais do neodesenvolvimentismo ao surgimento e ao aprofundamento da crise econômica.

A partir de 2009, dá-se início, justamente, a um processo de desajuste, com o recurso sistemático a manobras de contabilidade criativa. Em linhas gerais, vejamos como isso ocorreu.

No legítimo intuito de estabilizar a economia, o Governo Federal lança uma série de medidas anticíclicas a partir de 2009, entre as quais se incluem os créditos subsidiados via bancos públicos. É lançado em 2009, por exemplo, o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), operacionalizado, em maior medida, pelo BNDES. O objetivo precípua do programa foi o de estimular a produção, aquisição e exportação de bens de capital e desse modo mitigar as quedas dos investimentos privados.

A lógica desse programa, conforme ressaltado no Parecer de Admissibilidade, consistia na oferta de crédito ao mercado em condições favoráveis ao tomador, especialmente mediante taxas de juros atrativas, subsidiadas pela União. Em

alguns momentos, essas taxas de juros, em termos reais, eram negativas, isto é, se situavam abaixo da inflação. O mesmo ocorreu, diga-se de passagem, no âmbito do Plano Safra e do Minha Casa, Minha Vida. [...] (SENADO FEDERAL, 2016a, p. 42)

No mesmo sentido de promover uma análise sobre a estratégia de desenvolvimento adotada, em outra parte do parecer é possível verificar uma crítica à duração das políticas anticíclicas adotadas pelo governo.

Quando nos vemos diante de uma política anticíclica cercada de um custo dessa magnitude, superior a R\$ 300,0 bilhões, inevitavelmente nos vemos obrigados a fazer algumas reflexões, que em nada se confundem com avaliação de seu mérito intrínseco. Trata-se de avaliação acerca de sua sustentabilidade fiscal, única perspectiva que interessa a este processo. (SENADO FEDERAL, 2016a, p. 48)

Também está descrita a pulsão revisionista da Constituição quando o parecer critica o governo por não ter realizado reformas estruturais para conter o crescimento de despesas obrigatórias.

[...] Com a decisão política de se tentar estimular o crescimento econômico por meio da desoneração tributária de alguns segmentos da economia, para dar resposta à crise econômica, gerou-se forte perda de receita. Ao mesmo tempo, contudo, o governo não tomou providências efetivas para conter a expansão dos gastos públicos de modo a equilibrar receitas mais baixas com gastos menores.

Na verdade, o governo demonstrou total inépcia na condução de reformas estruturais destinadas à contenção do crescimento de despesas obrigatórias, de forte impacto no financiamento do gasto público. (SENADO FEDERAL, 2016a, p. 50)

Continuando no caminho de avaliar estratégia de desenvolvimento, o parecer tece críticas ao governo por não terem sido adotadas medidas contracionistas em período anterior de crescimento econômico.

Quanto a essa última ponderação, deve-se ter em mente que a política fiscal anticíclica, idealmente, deve operar com suas duas variantes, em via de mão dupla. Significa dizer que não é só nos momentos de crise que se deve atuar de modo contracíclico, com a adoção de políticas expansionistas. Nos tempos de crescimento mais acelerado, também deve ser ativada a política contracionista, de modo a prevenir novas crises e abrir espaço fiscal para que eventuais crises futuras possam ser remediadas por déficits sustentáveis. É assim que se garante o equilíbrio intertemporal das contas públicas no longo prazo. Do contrário, se a política fiscal anticíclica for operada em via de mão única, sem os devidos amparos de sustentabilidade, pode assumir um caráter quixotesco, de efeito contraproducente. (SENADO FEDERAL, 2016a, p. 59-60)

Então, o que se apresenta até aqui é que a condenação de Dilma se deu com embasamento constitucional frágil. O parecer usa como parâmetro de julgamento o cumprimento da LRF, como é dito textualmente pelo parecer da Comissão Especial do Senado Federal: “comum a ambos os fatos, portanto, é a discussão sobre supostas transgressões a condicionantes fiscais impostas pela LRF, o Código de Conduta Fiscal do nosso País [...]” (SENADO FEDERAL, 2016a, p. 31). Ocorre que, em um julgamento de *impeachment*, o parâmetro que deve ser utilizado é, na verdade, o cometimento de tipos previstos no texto constitucional e na Lei 1079/1950. A violação de leis de forma genérica não é fundamento suficiente para uma destituição presidencial. Afinal, tal permissão seria até perigosa, tendo em vista que é corriqueiro na gestão da coisa pública conflitos de interpretação sobre dispositivos legais. Não é por outra razão que o arranjo institucional brasileiro assegura mecanismos para solucioná-los que não importam em usurpação da escolha da soberania popular, tais como: a provocação do Judiciário, edição de decretos legislativos para sustar efeito de atos normativos do Executivo considerados pelo parlamento como ilegal, derrubada de veto, entre outros.

A adoção da noção de que qualquer ato ilegal ou inconstitucional justificaria a destituição presidencial por meio do *impeachment* seria responsável por criar um cenário de forte instabilidade. Na prática, isso acarretaria aceitar como plausível que ocorresse um *impeachment* porque o Presidente da República deixou de vetar um dispositivo cuja inconstitucionalidade tenha sido declarada posteriormente pelo STF, por exemplo. Também significaria aceitar como conduta punível com *impeachment* ter um ato anulado por meio de Mandado de Segurança se o fundamento da decisão fosse a ocorrência de alguma ilegalidade. A conduta verdadeiramente punível com essa medida extrema de imposição de uma restrição a direitos políticos e da cassação da vontade soberana manifestada na urna só pode ser autorizada em situações extremas de violação das regras fundamentais da comunidade política e se, como sustenta Rafael Mafei (2021), não houver alternativas menos drásticas para suplantar a suposta ilegalidade.

O caso de Dilma, ainda que se sustente a ilegalidade das condutas por violação da LRF, não se enquadra em nenhuma das condições anteriores. Sobre as alternativas menos graves, a atuação ordinária das instituições já tinha assegurado o retorno a um patamar costumeiro de passivos da União com os bancos públicos (MAFEI, 2021); por seu turno, a edição de decretos para abertura de créditos suplementares, ainda que se considere como conduta violadora da LRF, contava com formas menos gravosas para ser contida, como por meio de ação judicial ou da edição de decreto legislativo sustando seus efeitos (MAFEI, 2021). Por seu turno, sobre a condição de violação de normas fundamentais também não é o caso, porque sequer houve

ilegalidade e muito menos ameaça aos bens jurídicos protegidos pelo procedimento de *impeachment*.

Portanto, considerando-se a orientação normativa que deve ter a decisão do parlamento nos casos de destituição presidencial por meio desse procedimento, o uso abusivo da destituição presidencial no caso de Dilma esteve configurado também por ter ocorrido à revelia das hipóteses autorizativas do *impeachment*. A ferramenta do *impeachment* é medida excepcional de caráter contra majoritário por permitir que um órgão reveja a decisão da maioria, auferida de forma direta por meio da eleição. Como medida contra majoritária, ela só pode ocorrer em medidas expressamente autorizadas pela comunidade política: quando a decisão da maioria ameaça a continuidade da ordem constitucional. Destarte, seu acionamento não está à disposição da discricionariedade do parlamento. Essa situação de ameaça à própria comunidade política não esteve presente no caso de Dilma Rousseff. Resta saber se, no caso, esse uso cumpriu a função de executar um veto à agenda eleita para ser constatada à equivalência funcional (de promoção de golpes) entre esse uso abusivo, de ilegalidade furtiva, e os caminhos ostensivamente extralegais do passado.

5.1.6 O veto à agenda eleita

O veto à agenda política eleita pela soberania popular não ficou restrito às promessas das movimentações pela destituição de Dilma Rousseff, ela foi de fato executada pelo vice-presidente, Michel Temer. Como anunciado pelo programa Ponte para o Futuro (PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, 2015), as políticas públicas executadas pelo governo instalado pelo *impeachment* deram uma guinada no que se refere à estratégia de desenvolvimento, mas não só.

A primeira evidência dessa virada é possível encontrar na estrutura ministerial mantida pelo Executivo e pelas indicações feitas para a ocupação da chefia dos Ministérios. Em maio de 2016, logo que tomou posse na Presidência em decorrência do recebimento da denúncia por crime de responsabilidade e do consequente afastamento cautelar da Presidenta Dilma Rousseff, Michel Temer promoveu uma reforma ministerial por meio da MP 726/2016 (BRASIL, 2016c). O ato em si nada tem de especial, afinal, é corriqueiro que alterações no comando do governo tenham como resultado a modificação em sua estrutura e em sua composição.

Contudo, por meio desse instrumento normativo, o governo diminuiu o número de Ministérios de 32 para 23, sendo realmente eloquente as pastas que foram extintas, quais foram: Casa Militar da Presidência República; Controladoria-Geral da União; Ministério da Cultura; Ministério das Comunicações; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério das

Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos; Secretaria de Aviação Civil; Secretaria de Comunicação Social; e Secretaria de Portos. Ou seja, perderam espaço na estrutura administrativa os Ministérios que desenvolviam políticas públicas de promoção da igualdade, como o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, e de incentivo à agricultura familiar, como o Ministério de Desenvolvimento Agrário.

Então, a modificação da estrutura ministerial não foi restrita à esfera quantitativa. A perda de espaço de agendas fortes ligadas ao campo progressista indica uma transformação qualitativa do governo (MAFEI, 2021). O mesmo pode ser percebido na composição dos Ministérios: políticos filiados aos partidos que fizeram oposição aos ciclos de governos do PT, como o PSDB e o Democratas, passaram a ocupar pastas importantes no governo federal, como os Ministérios de Educação e Cultura e de Relações Exteriores⁶¹. Então, a sigla que representou nos pleitos de 2002 a 2014 a defesa da agenda do campo neoliberal voltou a compor o governo federal, depois de ter empenhado esforços significativos para rever o resultado das eleições de 2014, como foi visto em seção acima. Esse é um indicativo importante de que ao menos parte da agenda do campo do neoliberalismo de contenção do neodesenvolvimentismo foi incorporada às políticas públicas formuladas pelo governo formado a partir do *impeachment*, mesmo tendo sido ela preterida pela soberania popular auferida no pleito de 2014.

Além disso, é possível verificar na Tabela e no Gráfico 1 que, a partir de 2016, o montante de desembolsos realizado pelo BNDES passou a entrar em uma trajetória descendente, o que indica que uma das principais ferramentas da estratégia de desenvolvimento do ciclo de governos do PT, qual seja, a utilização de bancos públicos como alavanca para o crescimento econômico e investimentos, foi deixada de lado a partir da posse do Michel Temer.

No mesmo sentido, é possível verificar, na Tabela e no Gráfico 2, quais os setores que sofreram maior queda no investimento feito pelo BNDES por meio da concessão de crédito. A partir de 2016, houve uma queda significativa no desembolso destinado para a indústria e para a infraestrutura, ao passo que, para os projetos do setor da agricultura, o quadro foi de estabilidade, ou seja, foi a execução de uma política pública oposta ao do ciclo do PT sufragada nas urnas: no lugar de esforço pela industrialização e pelo barateamento da produção, passou a guiar a elaboração de políticas públicas um projeto de continuidade da economia voltada para exportação de produtos primários.

⁶¹ G1. 'Diário Oficial' publica nomeação de ministros do governo de Temer. **G1**, São Paulo, 13 maio 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/diario-oficial-publica-nomeacao-de-ministros-do-governo-de-temer.html>. Acesso em: 5 ago. 2022.

Outra política coronária do neodesenvolvimentismo, o aumento real do salário-mínimo, também foi modificada pela agenda executada a partir de 2016. Como é possível verificar no Gráfico 3, a partir do ano de 2017, quando o valor foi definido por um ato de Michel Temer, uma vez que em 2016 o salário-mínimo fora definido por Decreto n. 8.618/2015 (BRASIL, 2015b), editado em 2015 por Dilma Rousseff, houve uma desaceleração do crescimento real do salário-mínimo com tendência estacionária. Esse dado é indicativo de que a trajetória de crescimento do rendimento do trabalho, um dos principais focos de conflito na coalizão policlassista que sustentava o ciclo de governo do PT, saiu da sua trajetória ascendente. Esse dado é reforçado pelo Gráfico 6 e pela Tabela 4, que apontam decréscimo do percentual de dissídios coletivos que conseguiram negociar ganhos reais nos salários.

Também é possível verificar que a tendência de fortalecimento da capacidade reivindicativa dos trabalhadores se desfez, conforme é visível na reversão das atividades grevistas a partir de 2016, ilustrada nos Gráficos 4 e 5 e na Tabela 3. Parte dessa mudança pode ser creditada a uma das medidas prioritárias do governo de Michel Temer: a reforma trabalhista implementada pela Lei n. 13.467/2017 (BRASIL, 2017). O referido instrumento normativo reduziu a capacidade de negociação dos sindicatos e ampliou as hipóteses de contratação precárias, como por meio do trabalho intermitente. Em um mercado de trabalho estruturalmente modificado desse modo, com ampliação de vínculos temporários e a presença de dispositivos indutores à desorganização de trabalhadores, é natural que seu resultado seja a redução das atividades grevistas.

Outra política com consequência para a depressão da capacidade reivindicativa dos trabalhadores foi a reversão dos estímulos à indústria local, já mencionada na redução do papel do BNDES. Porém, essa não foi a única medida adotada nesse sentido. Uma das ferramentas usadas pelo ciclo de governos do PT para incentivar a industrialização foi a exigência de que as contratações feitas pela Petrobrás dessem prioridade aos produtos e serviços com conteúdo local, o que foi fundamental para o crescimento da indústria naval no país (BOITO JÚNIOR; SAAD FILHO, 2017). Porém, em 2017, o governo reduziu as exigências da política de conteúdo local nas contratações das empresas públicas, especialmente da Petrobrás (SAAD FILHO; MORAIS, 2018), revertendo um dos motores de crescimento do ciclo de governos do PT que havia impulsionado o crescimento da indústria naval.

Por fim, executando a agenda revisionista da Constituição, típica da transição neoliberal, Michel Temer apresentou a PEC 241/2016, cujo objetivo foi criar um teto para a despesa pública primária, excluindo dele o serviço da dívida pública interna, o que indica uma prioridade orçamentária ao capital financeiro. A PEC foi aprovada e transformada na Emenda

Constitucional 95. Por meio dela, o governo constitucionalizou adoção da agenda de austeridade como norteadora da elaboração de políticas públicas pelo período de 20 (vinte anos). A consequência disso tende a ser a redução do que está efetivamente em disputa nas eleições presidenciais associada ao efeito nada virtuoso para o crescimento econômico, tendo em vista que redução da demanda pública tende a deflacioná-lo (ROSSI; DWECK, 2016). Além disso, a medida teve como alvo, na verdade, o mínimo constitucional de gastos na saúde e na educação, como a própria Exposição de Motivos da proposta revela no trecho a seguir.

Um desafio que se precisa enfrentar é que, para sair do viés procíclico da despesa pública, é essencial alterarmos a regra de fixação do gasto mínimo em algumas áreas. Isso porque a Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal. É preciso alterar esse sistema, justamente para evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente. Esse tipo de vinculação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos. Note-se que estamos tratando aqui de limite mínimo de gastos, o que não impede a sociedade, por meio de seus representantes, de definir despesa mais elevada para saúde e educação; desde que consistentes com o limite total de gastos.
(BRASIL, 2016a, p. 7)

A medida parte de um diagnóstico anunciado no documento Ponte para o Futuro de que a Constituição Federal não cabe no orçamento, dessa forma, executa exatamente o que lá está dito que guiaria os passos de um governo liderado pelo PMDB. Seu resultado no longo prazo tende a ser uma inescapável piora na prestação estatal de serviços de saúde e educação. Isso porque, apesar de manter a vinculação constitucional de gastos nessas áreas, a Emenda Constitucional também promove um congelamento real desse piso ao patamar de 2017, independentemente do crescimento do PIB.

Desse modo, como apontam Esther Dweck e Pedro Rossi (2016), a Emenda Constitucional transforma a vinculação constitucional de gastos em saúde e educação em um piso deslizante diante da tendência de redução dos investimentos nessa área na proporção com o PIB. Esse dado associado com a pressão pela mudança demográfica de crescimento e envelhecimento da população gera uma tendência à piora no acesso aos serviços associados à garantia dos direitos à saúde e à educação (ROSSI; DWECK, 2016).

Com a Emenda Constitucional, o governo Temer e a coalizão de classes que lhe sustentou implantaram o oposto da agenda eleita nas urnas em 2014. Como foi possível verificar nas seções anteriores, a agenda eleita e executada no ciclo de governos do PT foi de atribuição do papel de indutor do crescimento ao Estado, de ampliação da cidadania e de garantia de

direitos. A modificação constitucional em questão vai no sentido oposto: redução significativa do Estado e piora na prestação dos serviços públicos de educação e saúde.

Há ainda uma outra consequência grave dessa mudança na Constituição. É possível discordar que a redução da demanda pública tende a criar um ciclo vicioso deflacionário do crescimento econômico e defender que a política pública mais adequada deva ser a adoção da austeridade. Esse tipo de tese é defensável. Porém, se ela vai ou não nortear a elaboração de políticas públicas, apenas a soberania popular, legitimadora de qualquer governo em uma democracia, é que deve decidir sobre isso. Constitucionalizar a política de austeridade, especialmente se for levado em consideração que essa foi uma agenda não legitimada pelas urnas, retira uma fração significativa de poder da comunidade política.

Finalmente, há outra modificação importante ocorrida durante o governo Michel Temer que merece atenção. Logo que houve a transição do regime militar para a democracia, permaneceu intocado um anel burocrático na área militar que obstaculizou o controle político e social das Forças Armadas (CODATO, 2005): a continuidade da administração do setor militar por 3 (três) Ministérios chefiados por militares dentre os oficiais de grau mais elevado de cada força (SILVA, 2021; ZAVERUCHA, 2005).

Esse anel burocrático foi relativamente desfeito em 1999 com a criação do Ministério da Defesa e a submissão administrativa das Forças Militares a essa estrutura administrativa (SILVA, 2021; ZAVERUCHA, 2005). O objetivo dessa mudança, em que pese sozinha não ser suficiente para tal, foi a consolidação de um controle civil sobre a área militar (ZAVERUCHA, 2005) e, por isso, apesar de não ter nenhuma amarra legal nesse sentido, a sua chefia sempre foi ocupada por um civil. Isso se alterou durante o governo Temer: no último ano de seu governo, o presidente sucessor à Dilma indicou um militar para comandar a pasta do Ministério da Defesa⁶².

Somando-se a esse fato, é possível verificar em nota técnica do IPEA de autoria de Flávia de Holanda Schmidt (2022), que, no governo de Temer, houve uma trajetória ascendente da ocupação por militares de cargos e funções comissionados de natureza civil. Desse modo, é possível que tenha havido uma adesão política de militares nesse movimento de veto à agenda do neodesenvolvimentismo, especialmente quando se considera a atuação de militares em eventos importantes da Lava Jato, como quando o então comandante do Exército, Eduardo Villas Bôas, nas vésperas do julgamento que poderia reverter a prisão de Lula, pressionou o

⁶² URIBE, Gustavo. Em decisão inédita, Temer efetiva militar no comando do Ministério da Defesa. **Folha de São Paulo**, Brasília, 13 jun. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/06/em-decisao-inedita-temer-efetiva-militar-no-comando-do-ministerio-da-defesa.shtml>. Acesso em: 5 ago. 2022.

STF para mantê-lo preso⁶³. Esse fato, associado ao protagonismo de militares nas crises políticas de Honduras, em 2009, e da Bolívia, em 2019, podem indicar que não é completamente verdade que os militares passaram a cumprir uma função pouco significativa no novo padrão de instabilidade instalado na América Latina.

Então, ao que parece, considerando-se a inexistência de razão constitucional legitimadora de uma destituição presidencial e dos elementos que indicam tanto a intenção como a efetiva alteração da agenda norteadora da elaboração de políticas públicas, o *impeachment* de Dilma Rousseff está associado a um movimento de veto a um programa de governo. A pressão reivindicativa dos trabalhadores passou a colocar em risco o padrão de acumulação possível no modo de produção realmente existente na periferia do capitalismo, o que levou ao esgotamento da coalizão policlassista sustentadora da agenda neodesenvolvimentista, diante da impossibilidade de continuidade da política de ganhos mútuos. Essa realidade levou a uma ofensiva para a adoção da estratégia de desenvolvimento baseada no neoliberalismo, da qual participou parte do sistema de justiça, setores da burocracia do Estado e a oposição partidária. Ao fim, essa movimentação teve seu desfecho no uso do *impeachment* para finalidades incompatíveis com a natureza normativa: a promoção de um veto a uma agenda política e a constituição de uma alternativa às vias ordinárias de sucessão presidencial. Por isso, para além de ter sido um uso abusivo da ferramenta constitucional de deposição presidencial, o *impeachment* contra Dilma se caracterizou como um golpe de Estado por ter cumprido as mesmas funções dos caminhos ostensivamente extralegais do passado para deposição de presidentes: a promoção de um veto a uma agenda política e a cisão entre soberania popular e representação do governo. O uso de procedimento previsto na Constituição, por sua vez, tão somente serviu para dar aparência de legalidade, tendo em vista que ele se deu de modo incompatível com a natureza jurídica do *impeachment*.

5.2 Conclusão

Desde a transição do regime militar para um de enunciado democrático, foi iniciado um percurso de institucionalização de uma transição neoliberal por meio de reformas pró-mercado e da permanência de uma pulsão revisionista da Constituição para adequá-la ao orçamento. Os resultados desse processo deprimiram a participação do salário na composição da renda

⁶³ VALENTE, Rubens; FERNANDES, Talita; BALLOUSSIER, Anna Virginia. Na véspera de julgamento sobre Lula, comandante do Exército diz repudiar impunidade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 04 abr. 2018. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/04/na-vespera-de-julgamento-sobre-lula-comandante-do-exercito-diz-repudiar-impunidade.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha. Acesso em: 5 ago. 2022.

nacional e a capacidade reivindicativa dos setores que compõem a classe trabalhadora. Então, quando foi iniciado o ciclo de governo do PT, a base social sustentadora das pressões reivindicativas que conseguiram constituir parcialmente um Estado garantidor de direitos por meio da Constituição de 1988 já não se encontrava com a mesma capacidade organizativa da década de 1980. Por isso, em um primeiro momento, o ciclo de governo do PT não foi marcado por significativa transformação na estratégia de desenvolvimento.

Isso foi alterado graças ao espaço fiscal permitido por um cenário internacional favorável produzido pelo *boom* dos preços de *commodities*. O aumento significativo da capacidade de arrecadação do Estado produzido por essa alteração no mercado internacional permitiu que o ciclo dos governos do PT iniciasse uma modificação na estratégia de desenvolvimento por meio da adoção de políticas de distribuição de renda e das medidas econômicas de cunho heterodoxo. Para executar essa nova estratégia de desenvolvimento, o governo manteve o tripé macroeconômico característica do neoliberalismo, mas promoveu uma alteração significativa no mercado do trabalho, por meio da valorização da renda do trabalho e da ampliação de postos de emprego, e conduziu uma ampliação da participação do Estado no planejamento econômico, com destaque para o uso do BNDES para financiar investimento em infraestrutura e na indústria. Para sustentação dessa agenda de políticas públicas, o governo do PT contou com uma coalizão policlassista tendente à instabilidade por conta dos interesses contraditórios que a constituíram.

No longo prazo, a contradição existente entre os setores da classe trabalhadora e os setores da burguesia que sustentaram a execução da agenda neodesenvolvimentista tende a gerar fissuras importantes nessa coalizão de classe. Especialmente se for levado em consideração o risco ao padrão de acumulação baseado na superexploração do trabalho gerado pelas modificações produzidas pela diminuição do desemprego e pela valorização do rendimento do trabalho. Por isso, para manter a coalizão existente, o ciclo de governos do PT dependia dos ganhos extraordinários assegurados pelo *boom* das *commodities* para manter uma política de ganhos mútuos.

Porém, a partir da crise econômica mundial de 2008, o cenário favorável da economia global se esvaiu e isso teve repercussão sobre a coalizão de classes sustentadora do neodesenvolvimentismo. No governo Dilma Rousseff, a agenda neodesenvolvimentista foi aprofundada por meio da Nova Matriz Econômica, em um cenário desfavorável para a política de ganhos mútuos. Então, a agenda executada pelo governo passou a representar efetiva ameaça ao padrão de acumulação baseado na superexploração do trabalho por conta da pressão

reivindicativa dos trabalhadores e do cenário de baixo crescimento econômico incapaz de compensar as perdas no padrão de acumulação da burguesia.

Por isso, foi iniciado um processo de pressão para que o Executivo abandonasse a agenda neodesenvolvimentista. A derrota eleitoral do campo neoliberal e a resistência do governo Dilma em aderir completamente às pautas de desregulação do trabalho e de priorização orçamentária para os setores do capital financeiro conduziram os setores que dependiam da agenda social do neoliberalismo a uma ação objetivando a desvinculação entre processo eleitoral e elaboração de políticas públicas. Para essa estratégia, a coalizão de classes em torno da agenda neoliberal ensaiou: a deslegitimação da eleição, um cerco judicial e, finalmente, o *impeachment*. Uma vez ocorrida a destituição presidencial, o governo de Michel Temer promoveu uma agenda oposta à escolhida nas urnas em 2014, o que demonstra o uso da ferramenta do *impeachment* para promover uma cisão entre a soberania popular e a agenda norteadora da elaboração de políticas públicas do governo. Esse subterfúgio traz impactos para o regime democrático, pois a democracia necessita da confiança de que a soberania popular, por meio do voto, pode escolher a política pública que de fato irá ser executada pelo governo. O uso do *impeachment* como sucedâneo das ferramentas ordinárias de sucessão presidencial promove uma ruptura dessa confiança uma vez que ele pode servir de uma via para imposição não eleitoral de um programa político, e, quando isso ocorre, se caracteriza um golpe de Estado, ainda que por mecanismos de ilegalidade escamoteada.

Portanto, a crise política que levou à destituição de Dilma Rousseff está associada a uma tensão existente entre as condições necessárias para a reprodução do capital e as aspirações de ampliação da cidadania – apresentada por Gomes (2021, 2020) como conflito fundamental do constitucionalismo entre as funções de integração política e de integração sistêmica, conforme exposto por Saad Filho e Morais (2018), como relação entre democracia e neoliberalismo, e complementado por Avritzer (2019), por meio da característica pendular da democracia brasileira.

Essa contradição em países da América Latina tende a gerar instabilidade por conta da baixa tolerância do padrão de acumulação baseado na superexploração do trabalho às pressões reivindicativas dos setores que compõem a classe trabalhadora. O que os eventos em torno do *impeachment* de 2016 revelam é que há atores políticos no Brasil que não hesitam em acionar ferramentas de veto à soberania popular quando há o risco de o Estado passar a formular políticas públicas contrárias aos seus interesses. Desse modo, de fato, é possível que a era dos *impeachments* tenha trazido um novo padrão de instabilidade na forma, contudo, no conteúdo,

ainda é uma velha prática de utilização de mecanismos alheios a processos eleitorais para impor uma agenda política e para promover veto a um conjunto de políticas públicas.

6 CONCLUSÃO

Ao promover a revisão da literatura sobre a instabilidade presidencial na América Latina, esta tese verificou que, em um primeiro momento (LINZ, 1990; VALENZUELA, 2004), esse fenômeno foi encarado como um gerador de instabilidade do regime democrático brasileiro e inerente ao sistema de governo predominantemente adotado na região, qual seja: o presidencialismo. Essa leitura sobre a prática política latino-americana costuma sugerir a adoção do parlamentarismo como meio mais adequado para criar estabilização por ser, segundo essa concepção, mais adaptável às mudanças nas conjunturas política e econômicas. Para leitura institucionalista que enxerga o presidencialismo como o responsável pela geração crises, a vantagem comparativa do parlamentarismo está no fato de os atores políticos contarem uma via facilitada de troca do governo, servindo de desincentivo ao acionamento de vias extralegais para o solucionamento de eventual esgotamento dos meios de barganha política. O cerne dessa concepção está na noção de que, sem essa alternativa facilitada de destituição de governo, qualquer conflito entre poderes no presidencialismo tenderia à instabilidade pela falta de critério democrático sobre qual interesse deveria prevalecer.

Então, esse diagnóstico é responsável pelo entusiasmo com o qual foi encarada a ocorrência de quedas presidenciais sem a sua contrapartida de ruptura com regime democrático em território latino-americano a partir da década de 1990. Essa mudança no padrão de instabilidade foi encarada pela literatura como um ganho institucional permitido pela utilização do *impeachment* como forma de assegurar que a decisão sobre continuidade de governos continuasse sob a escolha de atores civis. Por isso, essa ferramenta é encarada por uma literatura pragmática (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; KLARMAN, 1999; PÉREZ-LIÑAN, 2018) como um mecanismo útil por ser capaz de reduzir a rigidez do presidencialismo e, desse modo, incentivar a solução de crises por vias previstas na ordem constitucional. Como enxerga o *impeachment* como uma forma de permitir que governos sejam substituídos sem que haja risco ao regime democrático, essa leitura costuma defender como engenharia institucional tendente à estabilidade a que prevê ampla liberdade para que o parlamento decida sobre a continuidade do governo. Desse modo, o *impeachment* é transformado em uma ferramenta alternativa de sucessão presidencial ordinária.

Porém, ao investigar as balizas normativas do instituto do *impeachment* no Brasil, bem como o processo de incorporação do instituto à praxis política do Ocidente, a tese constatou que sua natureza normativa é incompatível com esse uso como sucedâneo das vias ordinárias de escolha presidencial. Esse instituto tem como objetivo aplicar uma penalidade a uma autoridade que utiliza as suas prerrogativas de forma abusiva e atentatórias às regras

fundamentais da comunidade política. Por isso, a decisão de mérito da autoridade competente para julgar sobre a continuidade do governo não é discricionária, ao contrário, é normativamente orientada. Afinal, o processo de *impeachment* aplica uma pena e tem como consequência a restrição imediata (a efetiva destituição) e prolongada (a aplicação da inabilitação) de direitos políticos passivos da autoridade julgada e dos direitos ativos de uma coletividade: o eleitorado que escolheu o governo e a agenda de políticas públicas a ser implementada pelo Executivo.

Ademais, a tese ainda verificou que há algumas questões institucionais que apontam para a inadequação do uso desse procedimento como mero mecanismo de troca de presidentes, são elas: a) a legitimidade independente do Legislativo e do Executivo; b) a ausência de critério democrático que indique que a vontade do legislativo deve prevalecer; c) a incapacidade de o *impeachment* promover uma completa reformulação da disputa política; d) a distorção da representação popular promovida pela forma de composição do Senado Federal; e) o incentivo ao acirramento de conflitos regionais; f) a excepcionalidade da atuação contra majoritária nas democracias constitucionais.

Então, há incompatibilidade entre o uso do *impeachment* tal como defendido pela literatura pragmática (GINSBURG; HUQ; LANDAU, 2021; KLARMAN, 1999; PÉREZ-LIÑAN, 2018) e a sua natureza normativa e institucional. Por ser um procedimento normativamente orientado, é possível encontrar critérios importantes para identificação de seu uso abusivo: o descumprimento por parte da autoridade julgadora das hipóteses autorizativas da destituição presidencial ou a utilização de razões estritamente político-partidárias para a imposição de restrições significativas a direitos políticos da autoridade julgada e da comunidade política que escolheu uma agenda de governo para guiar a elaboração de políticas públicas.

A investigação sobre a relação entre dependência e instabilidade política, por ser turno, permitiu a identificação das razões não institucionais desse último fenômeno e, principalmente, da função social cumprida por ele nos países da América Latina. Com isso, foi possível verificar que o fenômeno da instabilidade, na ordem social formada a partir do capitalismo dependente, cumpre a função de assegurar a continuidade do padrão de acumulação baseado na superexploração do trabalho (MARINI, 2005, 2014b, 2014a). Isso porque, para os setores beneficiados por ele, a instabilidade serve de mecanismo para deprimir a capacidade de pressão reivindicativa dos setores que sofrem com as iniquidades do modo de produção realmente existente na região projetadas também sobre o exercício do poder (FERNANDES, 1973, 1976, 2008).

O modo de produção existente na América Latina precisa compensar a transferência de valor para o centro do capitalismo, para tanto, a acumulação de capital pelas elites locais precisa contar com estratégias econômicas (como a constituição de um exército de reserva de trabalhadores para pressionar para baixo o rendimento do trabalho) e políticas (como exclusão de uma parcela significativa dos trabalhadores do processo de tomada de decisão e contenção de processos de ampliação de direitos). A ordem social do capitalismo dependente, portanto, conta com a redução da capacidade reivindicativa de setores que compõem a classe trabalhadora para poder se reproduzir. Para isso, há um processo de contenção de espaços abertos no poder para que a participação de movimentos políticos dos de baixo não coloquem em risco o padrão de acumulação de capital e as práticas que mantêm possível a reprodução dessa ordem social.

Então, nessa ordem social, a instabilidade política pode cumprir a função de disponibilizar às classes sociais beneficiadas por ela uma ferramenta de promover veto às escolhas feitas pela soberania popular quando elas coloquem em risco a sua reprodução e a continuidade do padrão de acumulação baseado na superexploração do trabalho. Como, no passado, havia uma certa tolerância com práticas abertamente ilegais por conta do contexto de guerra-fria, esse fenômeno foi executado por meio de golpes conduzidos por vias ostensivamente extraleais. Porém, com a obsolescência desse tipo de estratégia decorrente da baixa tolerância atual às rupturas democráticas abertas, houve um transformismo das práticas de ameaça às democracias para ações furtivas de esgotamento da ordem democrática. Diante disso, saber apenas se determinado ato foi praticado seguindo o rito previsto na Constituição importa pouco para identificar a ocorrência ou não do uso abusivo da destituição presidencial. Afinal, é possível que a América Latina tenha forjado um padrão de quedas presidenciais com aparência de legalidade para servir de equivalente funcional das práticas extraleais do passado. Então, é possível apontar outros critérios para identificação do uso abusivo do *impeachment* que também podem indicar quando ele representa um equivalente funcional das vias tradicionais de golpes de Estado: se o uso das ferramentas constitucionais se deu de modo compatível com a natureza delas e com as balizas legais e constitucionais impostas a elas, bem como perquirir sobre a função social cumprida por ela.

Por seu turno, com o mapeamento do processo do *impeachment* de Dilma Rousseff, a tese confirmou a possibilidade de o uso dessa ferramenta como substituto aos meios ordinários de sucessão presidencial engendrar um processo de veto à agenda de governo escolhida pela soberania popular. Afinal, não ficaram apenas nas promessas as movimentações dos setores defensores do *impeachment* de pôr fim à estratégia de desenvolvimento adotada pelos governos do PT. Ao contrário, após a forte pressão para que o governo de Dilma adotasse a agenda social

do neoliberalismo de encerrar a política de valorização real do salário-mínimo e de intervenção do Estado sobre a economia, com a sua destituição, a agenda de austeridade e a pulsão revisionista da Constituição foram efetivamente implantadas.

Por fim, foi possível identificar que o *impeachment* de Dilma Rousseff foi a manifestação de um conflito essencial às experiências constitucionais da América Latina entre a capacidade de a ordem constitucional regular efetivamente o exercício do poder e as exigências do modo de produção realmente existente na região pela manutenção do padrão de acumulação de capital a ele inerente. Sendo assim, a utilização do *impeachment* como uma alternativa não eleitoral para impor uma agenda política sem amparo na escolha da soberania popular não apresenta nenhuma novidade no conteúdo, tendo em vista que funciona como equivalente funcional das vias extralegis do passado ao: servir para impor veto à agenda escolhida pela soberania popular; ser instrumento para deprimir a capacidade reivindicativa dos setores da classe trabalhadora; suspender qualquer ameaça ao padrão de acumulação baseado na superexploração do trabalho.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 44, p. 5–34, 1988.
- ALMEIDA, João Victor Villaverde de. **Controle do soberano: como evoluiu a aplicação da lei do impeachment no Brasil?**. 2019. 169 f. Dissertação (mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.
- ALMEIDA, Eloísa Machado de. O papel do Supremo Tribunal Federal no Impeachment da presidente Dilma Rousseff. **DESC - Direito, Economia e Sociedade Contemporânea**, Campinas, v. 2, n. 1, p. 52–75, 2019.
- ARATO, Andrew. Construção constitucional e teorias da democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 42, p. 5–52, 1997.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Edições Câmara, 2018.
- BARBOSA, Leonardo Augusto Andrade. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. 2009. 409 f. Tese (Doutorado em direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- BARCELLOS, Ana Paula de; PIRES, Thiago Magalhães. Impeachment: controle do poder político e presidencialismo no Brasil. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2545–2565, 2016.
- BARRIENTOS, Francisco Soto. Asamblea constituyente: la experiencia latino-americana y el actual debate en Chile. **Estudios Constitucionales**, Talca, n. 1, p. 397–428, 2014. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002014000100010. Acesso em: 23 mar. 2021.
- BARROS, Robert. **Constitutionalism and dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 Constitution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 779–810, 2012.
- BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e constituição: para uma crítica do constitucionalismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.
- BOITO JÚNIOR, Armando. As bases política do neodesenvolvimentismo. In: BOITO JÚNIOR, Armando. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Editora da Unesp, 2018a. p. 99–120.

BOITO JÚNIOR, Armando. Estado, instituições estatais e poder político no Brasil. *In*: BOITO JÚNIOR, Armando. **Reforma e crise política no Brasil**: os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Editora Unesp, 2018b. p. 223–252.

BOITO JÚNIOR, Armando. Governo lula: A nova “burguesia nacional” no poder. *In*: BOITO JÚNIOR, Armando. **Reforma e crise política no Brasil**: os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Editora Unesp, 2018c. p. 55–98.

BOITO JÚNIOR, Armando. Lava-jato, classe média e burocracia do Estado. *In*: BOITO JÚNIOR, Armando. **Reforma e crise política no Brasil**: os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Editora Unesp, 2018d. p. 253–264.

BOITO JÚNIOR, Armando. Neodesenvolvimentismo, classes sociais e política externa nos governos do PT. *In*: BOITO JÚNIOR, Armando. **Reforma e crise política no Brasil**: os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Editora Unesp, 2018e. p. 155–182.

BOITO JÚNIOR, Armando; SAAD FILHO, Alfredo. Estado, instituições estatais e poder político no Brasil. *In*: KATZ, Cláudio *et al.*. **Latin American Perspectives en español y portugués**: buscando alternativas políticas y económicas. Buenos Aires: CLACSO; Riverside: Latin American Perspectives, 2017. v. 1, p. 191–212.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. O comportamento dos partidos políticos em impeachment presidencial: comparando os casos Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff. **Lusotopie**, Aix-en-Provence, v. 17, n. 1, p. 40–68, 2018.

BRAGA, Ruy. Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes. *In*: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (Org.). **As contradições do lulismo**: a que ponto chegamos?. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 55–92.

BRANDÃO, Pedro. **O novo constitucionalismo pluralista latino-americano**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2015.

BROWN, H. Lowell. **High crimes and misdemeanors in presidential impeachment**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo**: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Politeia, 2019.

CARVALHO, Claudia Paiva. **Intelectuais, cultura e repressão política na ditadura brasileira (1964-1967)**: relações entre direito e autoritarismo. 2013. 297 f. Tese (Doutorado em direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CARVALHO, Claudia Paiva. **Presidencialismo e democracia no Brasil (1946-1956)**: sistema de governo, legalidade e crise política. 2019. 251 f. Tese (Doutorado em direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. *In: CARVALHO NETTO, Menelick. Teoria da constituição e direito constitucional: escritos selecionados.* Belo Horizonte: Conhecimento, 2021. v. 2, p. 39–64.

CASSEL, Doug. Honduras: coup d'État in constitutional clothing?. *The American Society of International Law Insight*, Washington, v. 13, n. 9, p. 1–13, 2009.

CERQUEIRA, Daniel; PEDROLLO, Gustavo Fontana. Para entender: impeachment, recall e outros bichos. *In: PRONER, Carol et al. (org.). A resistência ao golpe de 2016.* Bauru: Canal 6, 2016. p. 89–92.

CHERNAVSKY, Emilio; DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 3, p. 811–834, 2020.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista de sociologia e política*, Curitiba, n. 25, p. 83–106, 2005.

COELHO, Andre. Inestabilidad política y caídas presidenciales en Sudamérica: causas y consecuencias. *Revista de Ciência Política*, Brasília, v. 50, n. 1, p. 167–194, 2012.

COSTA, Alexandre Bernardino. **Desafios da teoria do poder constituinte no estado democrático de direito.** 2005. 255 f. Tese (Doutorado em direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

DAHL, Robert A. **A constituição norte-americana é democrática?.** Rio de Janeiro: FGV editora, 2015.

DALMAU, Rubén Matínez. El debate sobre la naturaleza del poder constituyente. *In: DALMAU, Rubén Matínez (org.). Teoría y práctica del poder constituyente.* Valencia: Universitat de valencia, 2014. p. 67–119.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Texto para Discussão. Unicamp. IE**, Campinas, n. 303, p. 1–42, 2017.

ELSTER, Jon. Constitutional bootstrapping in Philadelphia and Paris. *Cardozo Law Review*, Nova York, n. 14, p. 549–575, 1992.

FAGBADEBO, Omololu. **Impeachment in the nigerian presidential system:** challenges, successes and the way forward. Singapura: Palgrave Macmillian, 2020.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FARR, AS. Honduras: A democracy gone awry the forceful ouster of a president. *Law and Business Review of the Americas*, Dallas, v. 16, n. 2, p. 311–322, 2010.

FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. The law of the exception: a typology of emergency powers. *International Journal of Constitutional Law*, Nova York, v. 2, n. 2, p. 210–239, 2004.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FERNANDES, Florestan. **Apontamentos sobre a “teoria do autoritarismo.”** São Paulo: Hucitec, 1979.

FERNANDES, Florestan. Classes sociais na América Latina. *In*: FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina.** São Paulo: Zahar, 1973. p. 33–122.

FERNANDES, Florestan. Crescimento econômico e instabilidade política no Brasil. *In*: FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento.** São Paulo: Global, 2008. p. 119–144.

FERNANDES, Florestan. Reflexões sobre as “revoluções interrompidas” (uma rotação de perspectivas). *In*: FERNANDES. **Poder e contrapoder na América Latina.** São Paulo: Expressão Popular, 2015. p. 91–148.

FERNÁNDEZ, Albert Noguera. **Utopia y poder constituyente:** los ciudadanos ante los tres monismos del Estado neoliberal. Madrid: Sequitur, 2012.

FORST, Rainer. The justification of human rights and the basic right to justification. A reflexive approach. *In*: CORRADETTI, Claudio (org.). **Philosophical dimensions of human rights:** some contemporary views. Londres: Springer, 2013. P. 81–106.

FOSSUM, Egil. Factors influencing the occurrence of military coups d’Etat in Latin America. **Journal of Peace Research**, Oslo, v. 4, n. 3, p. 228–251, 1967.

FRANK, André Gunder. Le développement capitaliste du sous-développement au Brésil. *In*: FRANK, André Gunder. **Capitalisme et sous-développement en Amérique Latine.** Paris: François Maspero, 1972a. p. 140–202.

FRANK, André Gunder. L’investissement étranger dans le sous-développement en Amérique Latine. *In*: FRANK, André Gunder. **Capitalisme et sous-développement en Amérique Latine.** Paris: François Maspero, 1972b. p. 253–287.

FRANK, André Gunder. **Lumpen-bourgeoisie et lumpen-développement.** Paris: François Maspero, 1971.

FRANK, Andre Gunder. The development of the underdevelopment. **Monthly review**, Nova York, v. 18, n. 4, p. 17–31, 1966.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Contraponto; Centro internacional Celso Furtado de políticas para o desenvolvimento, 2009.

FURTADO, Celso. **Economic development of Latin America:** a survey from colonial times to the cuban revolution. Nova York: Cambridge university press, 1970.

FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

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

GARCIA, Lusmarina Campos. **A complexa relação entre direito e política: uma análise do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff**. 2022. 703 f. Tese (doutorado em direito) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das letras, 2002.

GERHARDT, Michael J. **The federal impeachment process**. Chicago: The university of Chicago press, 2019.

GERHARDT, Michael J. The lessons of impeachment history. **The George Washington Law Review**, Washington, v. 67, n. 3, p. 603–625, 1999.

GERHARDT, Michael J. The special constitutional structure of the federal impeachment Process. **Law and Contemporary Problems**, Durham, v. 63, n. 1/2, p. 245–256, 2000.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz; LANDAU, David. The comparative constitutional law of presidential impeachment. **The University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 88, n. 81, p. 81–164, 2021. Disponível em: https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/GinsburgHuqLandau_ComparativeImpeachment_88UCLR81.pdf. Acesso em: 28 fev. 2022.

GOMES, David. 2020 y la crisis de Brasil como crisis de nuestra América: hacia una defensa del estado de bienestar en América Latina y el Caribe, más allá del Estado nacional. **Opinión Jurídica**, Medellín, v. 20, n. 42, p. 49–66, 2021.

GOMES, David F. L.. Constitucionalismo e dependência: em direção a uma teoria da constituição como teoria da sociedade. In: CUNHA, José Ricardo (org.). **Teorias críticas e crítica ao direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 149–187.

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

HASRTLYN, Jonathan; VALENZUELA, Arturo. A democracia na América Latina após 1930. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina: a América Latina após 1930: Estado e política**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. p. 127–196.

HINOJOSA, Victor; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal S. Presidential Survival and the impeachment process: Colombia in comparative perspective. In: ANNUAL MEETING OF THE MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 60, 2002. **Anais [...]**. Chicago: Midwest Political Science Association, 2002.

HINOJOSA, Victor J.; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal S. Presidential survival and the impeachment process: the United States and Colombia. **Political Science Quarterly**, Nova York, v. 121, n. 4, p. 653–675, 2006.

HIROI, Taeko; OMORI, Sawa. Perils of parliamentarism? Political systems and the stability of democracy revisited. **Democratization**, [s. l.], v. 16, n. 3, p. 485–507, 2009.

HIRSCHMAN, Albert O. A economia política do desenvolvimento latino-americano: sete exercícios de retrospectiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 3, 1982.

HOBBSAWM, Eric. América Latina: a área mais crítica do mundo. *In*: BETHELL, Leslie (org.). **Viva la revolución**: a era das utopias na América Latina. São Paulo: Companhia das letras, 2017a. p. 56–64.

HOBBSAWM, Eric. Desenvolvimentos sociais na América Latina. *In*: HOBBSAWM, Eric (org.). **Viva la revolución**: a era das utopias na América Latina. São Paulo: Companhia das letras, 2017b. p. 65–73.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos**. São Paulo: Companhia das letras, 2017c.

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contenções e quedas de presidentes na América do Sul. **Lua Nova**, São Paulo, n. 72, p. 9–46, 2007.

HOCHSTETLER, Kathryn. Rethinking presidentialism: challenges and presidential falls in South America. **Comparative Politics**, Nova York, v. 38, n. 4, p. 401–418, 2006.

HOCHSTETLER, Kathryn; EDWARDS, Margaret E. Failed presidencies: identifying and explaining a south american anomaly. **Journal of Politics in Latin America**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 31–57, 2009.

HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Report by the staff of the impeachment inquiry on the constitutional grounds for presidential impeachment**. Washington: House of representatives, 1974.

IANNI, Octavio. **A formação do estado populista na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IDROBO, Nicolás; KRONICK, Dorothy; RODRÍGUEZ, Francisco. Do shifts in late-counted votes signal fraud? Evidence from Bolivia. **SSRN Electronic Journal**, Nova York, p. 1–57, 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3621475. Acesso em: 27 jun. 2021.

JAGUARIBE, Hélio. **Brasil**: crise e alternativas. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político**. São Paulo: Paz e Terra, 1969.

JIMÉNEZ, William Ortiz. Los tres nuevos procesos constituyentes en América Latina: los cambios políticos y los sujetos que los Impulsan. **Diálogos de saberes**, Bogotá, n. 38, p. 97–115, 2013.

KADA, Naoko. Impeachment as a punishment for corruption? The cases of Brazil and Venezuela. *In*: KADA, Naoko; BAUMGARTNER, Jody C. (org.). **Checking executive power**: presidential impeachment in comparative perspective. Wesport: Praeger, 2003. p. 113–135.

KATZ, Claudio. **Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo**. São Paulo: Expressão Popular; Perseu Abramo, 2016.

KINKOPF, Neil. The scope of “high crimes and misdemeanors” after the impeachment of president Clinton. **Law and contemporary problems**, Durham, v. 63, n. 1/2, p. 201–221, 2000. Disponível em:

<https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=lcp>. Acesso em: 28 fev. 2021.

KLARMAN, Michael J. Constitutional fetishism and the Clinton impeachment debate. **Virginia Law Review**, Virginia, v. 85, n. 4, p. 631–659, 1999. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/99070725.pdf?abstractid=169257&mirid=1>. Acesso em: 28 fev. 2021.

KRYGIER, Martin. The Rule of Law: An Abuser's Guide. In: SAJÓ, András (org.). **Abuse: the dark side of fundamental rights**. Amsterdã: Eleven International Publishing Co., 2006. p. 129–161.

KUMM, Mattias. The best of times and the worst of times: between constitutional triumphalism and nostalgia. In: DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin (org.). **The twilight of constitutionalism?**. Oxford: Oxford university press, 2010. p. 201–219.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, Davis, v. 47, p. 189–260, 2013. Disponível em: https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_Landau.pdf. Acesso em: 4 jun. 2019.

LEMONS, Cláudia Regina Fonseca; BARROS, Antonio Teixeira de. Lutas simbólicas na arena midiática: o poder de agência do Ministério Público e as controvérsias sobre a PEC 37. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 3, p. 702–738, 2016.

LEONEL JÚNIOR, Gladstone; BRANDÃO, Pedro; MARQUES, Magnus Henry da Silva. Constitucionalismo achado na rua: Reflexões necessárias. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de *et al.* (org.). **O direito achado na rua - volume X: introdução crítica ao direito como liberdade**. Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021. p. 261–269.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17–41, 2006.

LINZ, Juan J. The perils of presidentialism. **Journal of Democracy**, Washington, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990. Disponível em: http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v001/1.1linz.pdf. Acesso em: 4 mar. 2019.

LOUGHLIN, Martin. **The idea of public law**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 149–169, 2012.

LYRA FILHO. **O que é direito**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. E-book (não paginado).

MAGALHÃES, Mário. **Marighella: o guerrilheiro que incendiou o mundo**. São Paulo: Companhia das letras, 2012.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal. **Comparative Politics**, Nova York, v. 29, n. 4, p. 449–471, 1997. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/422014>. Acesso em: 9 ago. 2019.

MALDONADO, Daniel Bonilla. La geopolítica del conocimiento jurídico: teoría y práctica. In: MALDONADO, Daniel Bonilla (org.). **Geopolítica del conocimiento jurídico**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes, 2015. p. 13–42.

MARINI, Ruy Mauro. A dialética do desenvolvimento capitalista no Brasil. In: MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução**. Florianópolis: Insular, 2014a. p. 73–161.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. In: TRASBADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (org.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARINI, Ruy Mauro. Subdesenvolvimento e revolução. In: MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução**. Florianópolis: Insular, 2014b. p. 47–71.

MARSTEINTREDET, L. Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America. **International Political Science Review**, [s. l.], v. 35, n. 2, p. 173–194, 2013.

MARSTEINTREDET, Leiv; BERNTZEN, Einar. Reducing the perils of presidentialism in Latin America through presidential interruptions. **Comparative Politics**, Nova York, v. 41, n. 1, p. 83–101, 2008.

MASCARO, Alysson Leandro. **Crise e golpe**. São Paulo: Boitempo, 2018.

MEGALI NETO, Almir. **O impeachment de Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Expert, 2021.

MORAIS, Lécio; SAAD FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507–527, 2011.

NOBRE, Marcos. **Choque de democracia: razões da revolta**. São Paulo: Companhia das letras, 2013.

PENA, Hugo. Direitos sociais e política econômica no Brasil (2015-16): entre as urnas e a fuga de capital. **Revista de direito**, Belo horizonte, v. 14, n. 1, p. 1–29, 2020.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal S. As consequências políticas e econômicas das crises entre Executivo e Legislativo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 112–138, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762004000100005&lng=en&nrm=iso&tlang=en. Acesso em: 6 ago. 2020.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 33, n. 98, p. 1–15, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/5fNc9G8V36HhP8c4NQYjtxK/?lang=en>. Acesso em: 28 fev. 2021.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. ¿Juicio político o golpe legislativo?: Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. **América Latina Hoy**, Salamanca, n. 26, p. 67–74, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.14201/alh.2702>. Acesso em: 20 ago. 2020

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal S. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PILATTI, Adriano. **A constituinte de 1987-1988**: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2008.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do presidente da república. Porto Alegre: Oficinas gráficas da livraria do Globo, 1964.

PINTO, Simone Rodrigues. **Pensamento (teoria) social e político latino-americano e caribenho**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020.

PISARELLO, Gerardo. **Un largo temidor**: historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2019.

QUEIROZ, Marcos. **Constitucionalismo brasileiro e o atlântico negro**: a experiência constituinte de 1823 diante da revolução haitiana. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2018.

RAMOS, Beatriz Vargas; MOREIRA, Luiz. Ingredientes de um golpe parlamentar. In: PRONER, Carol *et al.* (org.). **A resistência ao golpe de 2016**. Bauru: Canal 6, 2016. p. 57–60.

REIS, Rossana Rocha. O futuro do sistema interamericano de direitos humanos: a atuação da CIDH diante dos processos de ruptura democrática. **Revista Direito e Práxis**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 1577–1602, 2017.

ROCHA, Mariela Campos. **Comportamento eleitoral e instituições políticas na América Latina**. 2018. 140 f. Tese (doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, 2016.

ROTTA, Arthur Augusto. **Como depor um Presidente**: análise comparada dos modelos de impeachment em 77 países. 2019. 258 f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil**: neoliberalismo versus democracia. São Paulo: Boitempo, 2018.

SCHMIDT, Flávia de Holanda. **Presença de militares em cargos e funções comissionados do executivo federal**. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/220530_publicacao_preliminar-presenca_de_militares_em_cargos_novo.pdf. Acesso em: 4 ago. 2022.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: EDUSP, 2021.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 23–40, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-330020130003000003&lng=pt&nrm=iso&tlng=en. Acesso em: 6 ago. 2021.

SINGER, André. Cutucando onça com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 102, p. 39–67, 2015.

SINGER, André. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das letras, 2018.

SINGER, André Vitor. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das letras, 2012.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**: entenda como e porque você foi enganado. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

SOUZA, André Luiz Coelho Farias de. Um novo modelo de destituição de mandatários ou a releitura de velhas práticas? Reflexões sobre a instabilidade presidencial contemporânea na América. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 113, p. 11–50, 2016.

SUSTEIN, Cass R. Impeaching the president. **University of Pennsylvania Law Review**, Filadélfia, v. 147, n. 2, p. 279–315, 1998. Disponível em: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3404&context=penn_law_review. Acesso em: 29 fev. 2020.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves Teixeira; DWECK, Esther; CHERNAVSKY, Emilio. A economia política da política fiscal e o processo de impeachment. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 23., 2018, Niterói. **Anais eletrônicos**[...]. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2018. Disponível em: <https://sep.org.br/anais/Trabalhos%20para%20o%20site/Area%203/38.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2021.

VALENZUELA, Arturo. Latin american presidencies interrupted. **Journal of Democracy**, Washington, v. 15, n. 4, p. 5–19, 2004. Disponível em: http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v015/15.4valenzuela.html. Acesso em: 9 set. 2019.

VICIANO PASTOR, Roberto; DALMAU, Rubén Martínez. Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional. **IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla**, Puebla, v. 25, n. 25, 2010.

WOLFF, Jonas. The turbulent end of an era in Bolivia: contested elections, the ouster of Evo Morales, and the beginning of a transition towards an uncertain future. **Revista de ciencia política (Santiago)**, Santiago, v. 40, n. 2, p. 163–186, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/2020nahead/0718-090X-revcipol-S0718-090X2020005000105.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2021.

ZAVERUCHA, Jorge. A fragilidade do Ministério da Defesa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 107–121, 2005.

FONTES

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. **Estatísticas operacionais do sistema BNDES**. [s. l.], 2022. Disponível em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/estatisticas-operacionais-sistema-bndes>. Acesso em: 24 jul. 2022.

BICUDO, Hélio Pereira *et al.* **[Denúncia] apresentada à Câmara dos Deputados por supostos crimes de responsabilidades praticados por Dilma Rousseff, autuada sob a alcunha DCR 01/2015**. Brasília, 15 out. 2015. Localização: Câmara dos Deputados.

Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1420818. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em 25 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2018.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**.

Brasília, DF: Presidência da República, 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 14 ago. 2022.

BRASIL. **Lei 1079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF: Presidência da República, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 24 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cautelar nº 4039. Requerente: Ministério Público Federal. Requeridos: Delcídio do Amaral Gomez; André Santos Esteves; Edson Siqueira Filho; Diogo Ferrara Rodrigues. Relator: Min. Teori Zavaski, 24 de novembro de 2015a.

Disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Acao_Cautelar_4039.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.618/2015, de 29 de dezembro de 2015**. Regulamenta a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8618.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Ação De Descumprimento De Preceito Fundamental. Processo De Impeachment. Definição Da Legitimidade Constitucional Do Rito Previsto Na Lei Nº 1.079/1950. Adoção, Como Linha Geral, Das Mesmas Regras Seguidas Em 1992. Cabimento

Da Ação E Concessão Parcial De Medidas Cautelares. Conversão Em Julgamento Definitivo. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Roberto Barroso, 17 de dezembro de 2015c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>. Acesso em 23 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC 005.335/2015-9. Acórdão nº 2461/2015. Prestação de Contas da Presidente da República referente ao exercício de 2014. Análise da oitiva. Interessados: Presidência da República; Ministério Público do Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Augusto Nardes, 07 out. 2015d. Ata: 40/2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1561325%22>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas. Processo nº TC 021.643/2014-8. Acórdão nº 825/2015. Representação. Indícios de atrasos e outras irregularidades nos repasses do Governo Federal a instituições financeiras e aos demais entes federados. Ausência de registro de dívidas e despesas primárias nas estatísticas fiscais. Obtenção de crédito em desconformidade com a lei de responsabilidade fiscal. determinações. Audiências. Encaminhamento dos autos ao Ministério Público Federal. Representante: Ministério Público junto ao TCU. Representados: Guido Mantega (Ministro de Estado da Fazenda); Nelson Henrique Barbosa Filho (Ministro de Estado da Fazenda interino); Dyogo Henrique de Oliveira (Ministro de Estado da Fazenda interino); Arno Hugo Augustin Filho (Secretário do Tesouro Nacional); Marcus Pereira Aucélio (Subsecretário de Política Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional); Marcelo Pereira de Amorim (Coordenador-Geral de Programação Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional); Adriano Pereira de Paula (Coordenador-Geral de Operações de Crédito do Tesouro Nacional); Alexandre Antônio Tombini (Presidente do Banco Central do Brasil); Tulio José Lenti Maciel (Chefe do Departamento Econômico do Banco Central do Brasil); Jorge Fontes Hereda (Presidente da Caixa Econômica Federal); Aldemir Bendine (Presidente do Banco do Brasil); Luciano Galvão Coutinho (Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social); Manoel Dias (Ministro do Trabalho e Emprego); Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello (Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); Gilberto Magalhães Occhi (Ministro de Estado das Cidades); Carlos Antonio Vieira Fernandes (Secretário Executivo do Ministério das Cidades); Laércio Roberto Lemos de Souza (Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades); Lindolfo Neto de Oliveira Sales (Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social); Laércio Roberto Lemos de Souza (Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades). Relator: Min. José Múcio Monteiro, 15 abr. 2015e. Ata 13/2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1408112%22>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental na Ação de Impugnação de Mandato Eletivo nº 7-61.2015.6.00.0000. Eleições 2014. Agravo regimental. Ação de impugnação de mandato eletivo. Presidente e vice-presidente da república. Presença de sérios indícios que justificam a instrução da ação. Recurso provido. Plenário. Agravantes: Coligação Muda Brasil e outro. Agravados: Dilma Vana Rousseff; Michel Miguel Elias Temer Lulia; Coligação Com a Força do Povo; Partido dos Trabalhadores (PT) – Nacional; Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes, 06 de outubro de 2015f. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acordao-acao-dilma.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Autoria: Poder Executivo, Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2016a], disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0e1cn1e9uy3151wwgia2j1m60t5948414.node0?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016. Acesso em: 24 ago. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Resolução nº 35, de 31 de agosto de 2016. Dispõe sobre sanções no Processo de *impeachment* contra a Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Edição Extra, coleção 1, Brasília, DF, p. 1, 31 ago. 2016b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562339/publicacao/15634840>. Acesso em 24 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016**. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República. 2016c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016.mpv/mpv726.htm. Acesso em 24 ago. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **[Parecer] elaborado pelo Deputado Jovair Arantes e aprovado pela Comissão Especial constituída para analisar a denúncia por suposto crime de responsabilidade de Dilma Rousseff**. Brasília, 06 abr. 2016. Localização: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1448893&filename=PRL+1+CEDENUN+%3D%3E+DCR+1/2015. Disponível em 23 ago. 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Democracia e direitos humanos em contexto de julgamentos políticos: Pedido de parecer consultivo à Corte Interamericana de Direitos Humanos. 13 out. 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/solicitudoc/solicitud_13_10_17_por.pdf. Acesso em: 24 jun. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Aritz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela: Sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182. 5 out. 2008. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf. Acesso em: 26 jun. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador: Stenecia de 23 de agosto de 2013, Serie C No. 266. 23 ago. 2013a. Disponível em: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_280_esp.pdf. Acesso em: 26 jun. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador: Sentencia de 28 de agosto de 2013, Serie C No. 268. 28 ago. 2013b. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_268_esp.pdf. Acesso em: 26 jun. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú: Sentencia de 31 de enero de 2001, serie C No. 71. 31 jan. 2001.

Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf. Acesso em: 24 jun. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso López Mendoza Vs. Venezuela: sentença de 1 de setembro de 2011, Serie C No. 233. 1 jul. 2011. Disponível em: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf. Acesso em: 26 jun. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala: Sentença de 3 de maio de 2016, Serie C No. 311. 3 maio 2016. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_311_esp.pdf. Acesso em: 26 jun. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Rico Vs. Argentina: Sentença de 2 de setembro de 2019, Serie C No. 383. 2 set. 2019. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_383_esp.pdf. Acesso em: 26 jun. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguai: Sentença de 19 de agosto de 2021, Serie C No. 429. 19 ago. 2021. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf. Acesso em: 26 jun. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de mayo de 2018. 29 maio 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/solicitudoc/sor_01_18_esp.pdf. Acesso em: 24 jun. 2021.

CUNHA, Eduardo. **[Decisão] da presidência da Câmara pelo recebimento da denúncia por crime de responsabilidade contra Dilma Rousseff**. Brasília, 02 out. 2015. Localização: Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1420614. Acesso em: 23 ago. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. A negociação dos reajustes salariais em 2005. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 18, 2006a. Disponível em: https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2006/balneg2_2005.html. Acesso em: 25 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. As greves em 2005. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 20, 2006b. Disponível em: https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2005/estpesq20_greves2005.html. Acesso em: 15 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Balanço das greves de 2016. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 84, 2017a. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2016/estPesq84balancogreves2016.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Balanço das greves de 2017. **Estudos e Pesquisas**, São Paulo, n. 87, 2018a. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2017/estPesq87balancoGreves2017.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das greves de 2018. **Estudos e Pesquisas**, São Paulo, n. 89, 2019a. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2018/estPesq89balancoGreves2018.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das greves de 2019. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 93, 2020. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2019/estPesq93balancoGreves2019.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das greves de 2020. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 99, 2021. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2021/estPesq99greves2021.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das greves de 2021. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 102, 2022. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2022/estPesq102Greves2021.html>. Acesso em: 15 jul. 2022.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das greves em 2007. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, 2007a. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2007/estPesq41Greves2007.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das greves em 2008. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 45, 2009a. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2008/estPesq45balancoGreves2008.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das greves em 2009 e 2010. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 60, 2012a. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2010/estPesq60balGreves20092010.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das greves em 2010-2011. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 63, 2012b. Disponível em:
https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2011/estPesq63balGreves2010_2011.html. Acesso em: 15 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das Greves em 2012. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 66, 2013a. Disponível em:

<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2012/estPesq66balancogreves2012.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das greves em 2013. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 79, 2015a. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2013/estPesq79balancogreves2013.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2012. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 64, 2013b. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2012/estPesq64BalNegoc2012.html>. Acesso em: 25 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2013. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 71, 2014. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2013/estPesq71BalancoReajustes2013.html>. Acesso em: 25 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2014. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 75, 2015b. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2015/estPesq75balancoReajustes2014.html>. Acesso em: 25 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2015. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 80, 2016. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2016/estPesq80balancoReajustes2015.html>. Acesso em: 25 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2016. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 83, 2017b. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2016/estPesq83balancoReajustes2016.html>. Acesso em: 25 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2017. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 86, 2018b. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2018/estPes86BalancoReajuste2017.html>. Acesso em: 25 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2018. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 90, 2019b. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2018/estPesq90BalancoReajuste2018.html>. Acesso em: 25 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das negociações dos reajustes salariais em 2007. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, 2008. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2008/estpesq38balanconegociacao.html>.
Acesso em: 25 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das negociações dos reajustes salariais em 2008. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 43, 2009b. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2009/estPesq43balanconegociacao2008.html>.
Acesso em: 25 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das negociações dos reajustes salariais em 2009. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 49, 2010. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2010/estPesq49BalancoNegociacoes2009.html>.
Acesso em: 25 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das negociações dos reajustes salariais em 2010. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 55, 2011. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2011/estPesq55balNeg2010.html>. Acesso em:
25 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das negociações dos reajustes salariais em 2011. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 59, 2012c. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2012/estPesq59balNego2011final.html>.
Acesso em: 25 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Balanço das negociações dos reajustes salariais em 2006. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 33, 2007b. Disponível em:
https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2007/estpesq33_balancodosreajustes2006.html.
Acesso em: 25 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. Maioria das negociações não repõem perdas salariais. *In*:
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS. São Paulo, 18
mar. 2004. Disponível em:
<https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2003/balanco2003.html>. Acesso em: 25 jul.
2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. O comportamento dos reajustes salariais em 2004. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n. 8, 2005a. Disponível em:
https://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2005/estpesq08_balanconegociacoes.html.
Acesso em: 25 jul. 2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS
SOCIOECONÔMICOS. O movimento grevista em 2004. **Estudos e pesquisas**, São Paulo, n.

12, 2005b. Disponível em:

https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2004/estpesq12102005_greve2004.html. Acesso em: 15 jul. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. [Constituição (1787)]. **Constitution of the United States**. Washington, DC: Senate, 1787. Disponível em:

https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em 24 ago. 2022.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. **[Autos] da PET 185520, de autoria do PSDB, solicitando auditoria dos votos da eleição de 2014**. Brasília, 30 out. 2014

Localização: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/dl/peticao-psdb-apuracao-urnas.pdf>. Disponível em 23 ago. 2021.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. **Relatório de Auditoria**. In:

BRUNAZO. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.brunazo.eng.br/voto-e/arquivos/RelatorioAuditoriaEleicao2014-PSDB.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2021.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro**. In:

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. Brasília, 29 out. 2015. Disponível em:

<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

SENADO FEDERAL. **Parecer 762, 2016**. Brasília, 04 ago. 2016a. Localização: Senado

Federal. Disponível em: [https://www6g.senado.leg.br/sdleg-](https://www6g.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4653414&)

[getter/documento?dm=4653414&](https://www6g.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4653414&). Acesso em 23 ago. 2021.

SENADO FEDERAL. **[Sentença] elaborada aprovada pelo plenário do Senado Federal para a denúncia por suposto crime de responsabilidade de Dilma Rousseff**. Brasília, 31

ago. 2016b. Localização: Senado Federal. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contradilma-rousseff>. Acesso em 23 ago. 2021.