

Modulando impeachment presidencial na américa latina: o caso da ex-presidente Dilma Rousseff.

Modulating presidential impeachment in latin america: the case of former president Dilma Rousseff

Leonardo Rodrigues de Moraes

Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil.

Hesaú Rômulo Braga Pinto

Universidade Federal do Tocantins (UFT), Palmas, TO, Brasil.

Leonardo Prates Leal

Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maceió, AL, Brasil.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Como ser citado (modelo ABNT)

MORAIS, Leonardo Rodrigues de; PINTO, Hesaú Rômulo Braga; LEAL, Leonardo Prates. Modulando impeachment presidencial na américa latina: o caso da ex-presidente Dilma Rousseff. **Direito, Processo e Cidadania**. Recife, v. 3, n.2, p.105-129, mai/ago, 2024.

Editor responsável

Prof. José Mário Wanderley Gomes Neto

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff (PT). Para tanto, utilizamos as categorias analíticas de Pérez-Liñán (2007), em que o autor identifica quatro condições para a ocorrência de um processo de impeachment: a) crise econômica; b) escândalo político; c) indignação popular e; d) falta de apoio legislativo. Identificamos as respectivas categorias presentes em seu segundo mandato. O processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) mobilizou uma série de análises acadêmicas em torno de sua legalidade jurídica e legitimidade política, diante do seu caráter emblemático, justificamos a sua escolha orientada por pela perspectiva de um caso típico, de acordo com as abordagens de Gerring (2004), Seawright e Gerring (2008).

Palavras-chave: Impeachment; Executivo Nacional; Brasil; Dilma Rousseff

Abstract

The objective of this work is to analyze the impeachment process of former president Dilma Rousseff (PT). For that, we use the analytical categories of Pérez-Liñán (2007), in which the author identifies four conditions for the occurrence of an impeachment process: a) economic crisis; b) political scandal; c) popular indignation and; d) lack of legislative support. We identified the respective categories present in his second term. The impeachment process of former president Dilma Rousseff (PT) mobilized a series of academic analyzes around its legal legality and political legitimacy, given its emblematic character, we justify its choice guided by the perspective of a typical case, according to with the approaches of Gerring (2004), Seawright and Gerring (2008).

Keywords: Impeachment; President; Brazil; Dilma Rousseff

Introdução

O objetivo do presente trabalho consiste em analisar o processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) no ano de 2016, com base em categorias apresentadas por Pérez-Liñán (2007) em que identifica quatro condições para o desencadeamento de um processo de impeachment: a) crise econômica, b) escândalo político, c) indignação popular e d) falta de apoio legislativo.

A escolha do caso da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) justifica-se na medida em que foi apresentado como fenômeno paradigmático por agentes do meio político e jornalístico, exigindo assim, uma análise científica com base em categorias conceituais testadas empiricamente. Para tanto, utilizamos as categorias analíticas formuladas por Pérez-Liñán, após análise de 58 crises presidenciais ocorridas entre 1950 e 2004. Deste número, seis delas resultaram em processo de impeachment e 21 em golpes militares. O presente estudo de caso se orienta pela perspectiva de caso típico, conforme abordado por (GERRING, 2004; SEAWRIGHT e GERRING, 2008).

O estudo de caso típico enfoca um caso que exemplifica um relacionamento estável, assim, o caso típico também pode ser considerado um caso representativo. Nesse sentido, quer-se encontrar um caso típico de algum fenômeno para que se possa explorar melhor os mecanismos causais. A exploração de mecanismos causais pode levar a várias conclusões diferentes.

A justificação pelo caso típico se evidencia a partir da consonância dos fatores levantados pela literatura e os dados empíricos levantados durante a investigação empreendida no presente trabalho (GERRING, 2004; SEAWRIGHT e GERRING, 2008). Desta forma, optou-se pela sistematização dos dados coletados e enquadramento do caso como típico, como será explorado nas seções seguintes.

Metodologia

Metodologicamente, o trabalho consiste em um esforço puramente descritivo (estudo de caso), logo, utilizamos estatística descritiva nas análises de variáveis cruciais para o desempenho econômico e político dos governos. Para compor o trabalho, escolhemos variáveis que são cruciais para o bom desempenho da economia e do governo. Nesse sentido, analisaremos a performance do governo Dilma Rousseff (PT), com relação ao PIB real, taxa anual de desemprego, inflação (Índice de Preços ao Consumidor - IPC) e popularidade do presidente. Todos os dados das variáveis econômicas listadas acima, exceto a variável 'popularidade' (obtidos através do DataFolha), foram extraídas através do pacote 'lpeadata', utilizamos o software estatístico R para o procedimento de obtenção dos dados, análises descritivas e gráficos.

Impeachment: a abordagem de Aníbal Pérez-Liñán

O processo de impeachment é um dos mais sérios e solenes procedimentos de governo, de acordo com Murphy (2000). Ele pode resultar no julgamento e condenação do presidente, removendo-o do cargo por um processo às vezes traumático para a democracia (PÉREZ-LIÑÁN, 2014; MURPHY, 2000). Apesar das implicações e gravidade do processo de impeachment, ele ainda é pouco estudado e entendido, especialmente no Brasil, e ainda de maneira mais acentuada nos Estados Unidos (MURPHY, 2000). Em oposição aos Estados Unidos, onde o processo de impeachment foi pouco usado, na América Latina e especialmente no Brasil, a despeito de possuir uma democracia recente, reaberta em 1985 após 21 anos sob o jugo dos militares, em menos de 30 anos após a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou por dois processos de impeachment: Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016).

Parte da literatura internacional, em especial alguns brasilianistas (AMES, 2001; MAINWARING, 1999), era cética quanto aos prognósticos sobre o desenvolvimento da democracia no Brasil (MELO E NUNES, 2017). Contudo, a democracia brasileira, apesar dos prognósticos pessimistas, permaneceu em contínuo processo de estabilização e desenvolvimento até meados de 2013, quando milhares de pessoas foram às ruas demonstrar insatisfação com a classe política, sem a presença de partidos ou sindicatos. As

eleições que se seguiram em 2014, entre PT e PSDB (no segundo turno), foram uma das mais polarizadas e acirradas desde a redemocratização em 1988. Os escândalos de corrupção atingiram de maneira mais acentuada o Partido dos Trabalhadores (PT), até então no governo por quatro mandatos consecutivos – Lula 1 (2002), Lula 2 (2006), Dilma 1 (2010) e Dilma 2 (2014).

Publicado em 2007, o livro "Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America", do cientista político argentino Aníbal Pérez-Liñán, é apresentado como obra de relevo para compreender a recorrência de episódios de afastamento de presidentes da República em países da América Latina. Sabe-se que o trabalho do autor ganhou destaque no Brasil, nos meios acadêmicos, políticos e nos meios de comunicação, a partir da abertura do processo de impeachment de Dilma Rousseff. O estudo percorre um período histórico entre os anos de 1992 e 2004. Pérez-Liñán identifica quatro condições para o desencadeamento de um processo de impeachment: a) crise econômica, b) escândalo político, c) indignação popular e d) falta de apoio legislativo.

No período estudado, seis presidentes latino-americanos enfrentaram processos de impeachment, e quatro foram afastados de suas funções. São eles: Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Ernesto Samper (Colômbia, 1996), Abdalá Bucaram (Equador, 1997), Raúl Cubas Grau (Paraguai, 1999) e Luis González Macchi (Paraguai, 2002). Apesar das muitas diferenças relacionadas a carreiras políticas, tipo de liderança, países com constituições diferentes e ambientes institucionais variados, todos enfrentaram processos de impeachment.

Os processos de impeachment ocorreram, sobretudo, a partir da terceira onda de democratização, com presidentes regularmente eleitos e conflitos Legislativo-Executivo fazendo parte do dia a dia político. Esse padrão representa uma quebra significativa em relação ao passado marcado por golpes militares. A transformação do contexto regional gerada pela terceira onda de democratização impôs novas condições para a resolução de crises presidenciais, que agora devem ocorrer por meio do reequilíbrio de forças dentro do governo ou pela queda do presidente eleito, mas sem ruptura do regime democrático.

De acordo com Pérez-Liñán, o impeachment se configurou como um novo padrão de instabilidade das democracias latino-americanas, após as elites civis diagnosticarem que golpes militares convencionais (com tanques de guerra e armas em punho) se tornaram

inviáveis a partir do final dos anos 80 e início da década de 90. Nessa nova modalidade, o impeachment surge como a expressão institucional de uma tendência na qual não ocorre a quebra no regime democrático, mas se mantém um alto grau de insegurança no cargo presidencial - paradoxo da estabilidade democrática.

Ao desenhar um modelo para analisar o fenômeno em diferentes países, Pérez-Liñán oferece um diagnóstico preciso. Sugere que o impeachment deve ser entendido como um quebra-cabeça teórico e, assim, o autor nos fornece um meio para solucionar esse puzzle. Pérez-Liñán destaca que o novo repertório de instabilidade observado em democracias latino-americanas apresenta um desafio teórico para os estudiosos comparatistas em relação ao presidencialismo. Nessa linha de argumentação, é necessário um melhor entendimento do fenômeno para atualizar as teorias democráticas do presidencialismo na América Latina, sugerindo novas contribuições para a teoria do *accountability* presidencial.

Como nas décadas anteriores, governos democraticamente eleitos continuam a cair, mas, desde 1990, isso ocorre sem ruptura nos regimes democráticos. Sem poder invocar intervenção militar, as elites civis se veem forçadas a encontrar mecanismos constitucionais para resolver suas disputas. E, nesse contexto, o impeachment presidencial se torna o instrumento mais poderoso para remover um presidente "indesejado" sem romper com a ordem constitucional. Mais do que um recurso legal para afastar presidentes, o impeachment pode ser considerado, conforme afirma Pérez-Liñán, uma arma institucional para um Legislativo beligerante.

Modulando o impeachment

No entanto, os poderes Executivo e Legislativo não são os únicos atores em disputa. A redemocratização introduziu e alterou os pesos relativos de diferentes atores políticos, tornando o processo de impeachment um conjunto de negociações sutis.

Além dos méritos do processo legal contra o chefe do Executivo, Pérez-Liñán chama a atenção para a complexa configuração de forças sociais, partidárias e institucionais que determinam o destino de um presidente. Um conjunto de condições emerge para moldar a dinâmica da crise. Escândalos divulgados pela imprensa, por exemplo, podem desencadear

protestos populares, mas não são suficientes para derrubar um presidente. Outras variáveis devem ser analisadas, como a magnitude das manifestações e a habilidade do Poder Executivo em promover uma coalizão legislativa no Congresso. Os escândalos podem oferecer motivos para investigação, mas nos casos analisados, os presidentes enfrentaram processos de impeachment ou declaração de incapacidade, sobretudo, pela falta de apoio legislativo para proteger a sustentabilidade da administração no poder.

O uso de procedimentos do Congresso para afastar presidentes indica a falta de vontade (ou capacidade) dos militares, que anteriormente eram árbitros do processo político, em ocupar um lugar de destaque na resolução do conflito. Como o contexto internacional desencoraja intervenções militares, as elites políticas buscam formas constitucionais (ou, no mínimo, pseudo-constitucionais) para solucionar suas disputas. Na terceira onda de democratização, surgiram novos atores, como a mídia, reivindicando para si o papel de guardião da moralidade pública, e os movimentos populares que trazem suas respectivas demandas e pautas. No período analisado, tais transformações foram ainda impactadas por uma forte agenda econômica neoliberal. O resultado desses alinhamentos, na avaliação de Pérez-Liñán, foi a erosão do poder presidencial após a redemocratização.

Desse modo, o presente trabalho analisa o processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) no ano de 2016, com base em categorias apresentadas por Pérez-Liñán, que identifica quatro condições para o desencadeamento de um processo de impeachment: a) crise econômica, b) escândalo político, c) indignação popular e d) falta de apoio legislativo.

Crise econômica

O primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014) implementou o que ficou conhecido como a "nova matriz econômica", um conjunto de medidas que incluíam a redução da taxa de juros e das tarifas de energia elétrica, desonerações tributárias, crédito subsidiado, desvalorização cambial e protecionismo industrial seletivo, além das concessões de serviços públicos para a iniciativa privada, entre outras ações. O objetivo era

dar continuidade ao crescimento econômico iniciado durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva.

Embora a nova matriz econômica tenha sido capaz de conduzir Dilma para um segundo mandato, sua reeleição trouxe mudanças no perfil do gabinete para lidar com a economia. Os setores empresariais interpretaram essas mudanças, como a indicação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda, como um sinal de uma possível reconciliação com o estilo de governo de Lula. No entanto, as coisas acabaram ocorrendo de maneira diferente.

Em grande medida, a dificuldade em operacionalizar o novo momento econômico do país, aliada à conjuntura econômica internacional, dificultou enormemente as pretensões do Partido dos Trabalhadores (PT) de navegar por um segundo mandato.

Não foram poucos os economistas representantes de associações empresariais ou de think-tanks financiados por empresas que apontavam para a suposta necessidade de um ajuste no mercado de trabalho e de uma contração fiscal para restaurar a capacidade de crescimento de lucros e investimentos, ampliar a competitividade das empresas e limitar o crescimento da dívida pública. Algumas declarações de lideranças empresariais ocorreram no mesmo sentido. Esta agenda de reação contra as reivindicações trabalhistas e sociais crescentes foi reverberada por partidos que, na campanha de 2014, já alegavam que um ajuste era incontornável, o PSDB e a Rede (BASTOS, 2017).

Como afirmou Bastos, a estratégia adotada pelo governo Dilma durante uma desaceleração econômica enfrentou uma grande resistência por parte do setor empresarial, o que também se refletiu na coalizão de governo. Isso ocorreu porque as respostas encontradas, como a guerra de juros, o ajuste fiscal, o aumento da dívida pública e a flutuação da taxa SELIC, mostraram-se insuficientes para contornar o cenário de recessão que acabou se confirmando nos anos seguintes.

O modelo de crescimento adotado pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, baseado na sinergia entre os Estados Unidos e a Ásia no início do século XXI, permitiu o que foi chamado na época de "boom" das exportações industriais e de commodities. No entanto, esse cenário já não era o mesmo em 2015, quando Dilma assumiu seu segundo mandato, embora a estratégia desejada fosse a mesma. Outra ilustração relevante ao

analisar retrospectivamente esse período é o crescimento do mercado interno, conforme explanado por Bastos e mencionado por autores como Castro, Barbosa e Pochmann:

[...] o crescimento do mercado interno de massas foi apoiado pela política salarial, trabalhista e social que, respectivamente: i) elevou o salário mínimo real em 70% entre 2004 e 2014, com impacto no mercado de trabalho e nas pensões e aposentadorias do sistema de seguridade; ii) fortaleceu sindicatos e exigiu a formalização do emprego, com salários e direitos melhores, incluído o seguro desemprego; iii) ampliou o conjunto de transferências sociais, notadamente o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e o bônus salarial, e recuperou o gasto na oferta de serviços públicos (BASTOS, 2017).

O contexto econômico do segundo mandato do governo Dilma Rousseff foi marcado por uma série de desafios e fragilidades. A queda no valor das exportações em 2014, de 7% para 1,8%, indicava o cenário desfavorável das commodities brasileiras no mercado internacional. Internamente, o setor da construção civil enfrentou uma estagnação cíclica, devido à desaceleração dos preços dos imóveis, que diminuiu o ciclo de endividamento das famílias para aquisição e construção de residências, ao mesmo tempo em que a oferta de imóveis novos saturava o mercado e desestimulava novos investimentos.

No que diz respeito à infraestrutura, os leilões para viabilizar a logística ferroviária, rodoviária e aeroportuária já haviam sido realizados até 2013, e os investimentos relacionados à Copa do Mundo de 2014 também haviam sido concluídos. O novo programa de obras em infraestrutura, denominado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), não foi suficientemente planejado para prever os danos econômicos acentuados a partir de 2011. As previsões trimestrais para 2014, de forma quase unânime, mostraram-se equivocadas, e o país registrou um crescimento de apenas 0,5% naquele ano.

Nesse contexto, a fragilidade dos alicerces econômicos contribuiu para a instabilidade política desencadeada pelos desdobramentos da Operação Lava Jato. A habilidade, ou a falta dela, do governo em lidar com a atmosfera de investigação, que assumiu proporções gigantescas, foi um dos elementos que tencionaram ainda mais a dificuldade de retomar o controle da economia.

Indignação popular

Pérez-Liñán enfatiza que os movimentos populares são peças fundamentais na dinâmica política do impeachment, uma vez que os movimentos sociais têm capacidade de realizar eventos de protestos e manifestações populares por longos períodos, visando desestabilizar governos e forçar a ação legislativa contra o Poder Executivo.

De antemão, não existe um princípio democrático claro que sustente o argumento de que os protestos devem prevalecer sobre o voto. Em pauta, está a questão da representação. Em outras palavras, por que a vontade de uma população que procura depor um presidente deveria prevalecer sobre a vontade do povo que o elegeu por meio do voto em eleições legítimas?

No entanto, o que se percebe na prática em eventos de protestos é uma agenda de pautas diversas e nem sempre complementares e coerentes. A *accountability* horizontal e vertical, exercida pelos movimentos sociais, é, muitas vezes, politizada no espectro ideológico e episódico. Assim, a manifestação popular não ocorre isoladamente e muitas vezes é imbricada em interações complexas, entre forças sociais emergentes e estruturas políticas convencionais (Pérez-Liñán, 2007).

Nas palavras de Liñán, a manifestação popular pode catapultar novos líderes ao poder, mas a reconstituição do poder político que se segue não necessariamente cria um Poder Executivo mais responsável. A partir desta compreensão, apresentada acima, uma abordagem para entender o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff (PT) é baseado no processo de mobilização que ocorreu antes e ao longo do julgamento (Bringel; Domingues, 2013; Silva, 2014).

Segundo Alonso (2017), em 31 de agosto de 2016, data da votação do impeachment da presidente, o país acordou dividido por cercas na frente do Congresso Nacional. Acirravam-se conflitos em curso desde 2013, quando eclodiram manifestações massivas que desafiaram as instituições políticas brasileiras. Conforme Tatagiba e Galvão (2019), a pesquisa das autoras registra 1.285 protestos entre 1/1/2011, primeiro dia do governo Rousseff, e 31/8/2016, quando ela é definitivamente afastada pelo Senado, com uma média de 222,6 protestos por ano.

Manifestantes, em diversas capitais do Brasil, recuperaram agendas de grandes mobilizações nacionais do passado. Especificamente, resgataram temas de 1992, em que o assunto era corrupção, na linha da “ética na política” e foco no impeachment do presidente. Desde a onda de protesto iniciada contra a realização de megaeventos no Brasil — Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo (2014), Olimpíadas (2016) — alterou-se profundamente a relação entre governo e movimentos sociais (Alonso e Mische, 2017).

Apoiando-se em alta aprovação, Dilma investiu poucos recursos em diálogos e interações com a sociedade organizada, deixando o protesto como caminho para pleitos. De 2013 a 2016, a crise política envolvendo autoridades e manifestantes tem como sequência um conjunto de atos públicos de grande intensidade e frequência, que atraem muitos e variados participantes. Em junho de 2013, fenômeno desse tipo pôs o Brasil estupefato, com 470 manifestações, noventa delas na cidade de São Paulo (Alonso, 2017).

Os protestos ganharam repercussão internacional e apoio de artistas, celebridades e intelectuais. O uso de hashtags “#mudabrazil”, “#changebrazil” e “#giganteacordou” foram trending topics nacionais em redes sociais. No dia 17 de 2013, segundo o Datafolha, compareceram 65 mil às ruas de São Paulo, também, grandes atos tomaram doze capitais do país, junto veio repúdio a autoridades políticas e partidos, ademais, a opinião pública tomou o lado dos manifestantes, bem como, a adesão de torcidas organizadas, associações de moradores, jovens, idosos, famílias — cidadãos sem ativismo prévio, convocados por redes presenciais (amizade, trabalho, família) e virtuais (WhatsApp, Twitter, Facebook) e pela mídia - “uma gente esquisita”, conforme denominação dos tradicionais manifestantes de esquerda (Alonso e Mische, 2017; Alonso, 2017).

O setor mais conservador acionou um repertório patriota, com símbolos, cores, hino e slogans nacionais (“verás que um filho teu não foge à luta”; “o gigante acordou”); (“vem pra rua!”, “saímos do Facebook!”, “Fora! Partidos! Vocês querem o povo dividido!”, “Mensaleiros!”, “Corruptos, vocês se preparem, vão cair um por um!”). No dia 26 de 2013, veio o primeiro “Fora Dilma!”.

Na abertura da Copa, xingaram a presidente e, ao longo de 2014. Na liderança da ala mais liberal, o Vem pra Rua; no meio do caminho, o Movimento Brasil Livre (mbl); e na frente reacionária, o Revoltados On Line. Seis dias após a reeleição de Dilma, reagiram: “Fomos roubados nas urnas”; “Lula, pai do Mensalão. Dilma, mãe do Petrolão”.

Segundo Alonso (2017) o setor socialista, Central Única dos Trabalhadores (cut) e Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) à frente, também realizam atos por “reformas populares”: reforma urbana, reforma tributária, democratização das comunicações, desmilitarização da polícia e reforma política via constituinte exclusiva. Mas não defenderam Dilma.

Na virada para 2015, o PSDB pediu ao TSE a cassação do mandato de Dilma, alegando fraude nas apurações. O MBL ganhou protagonismo nas ruas, e o Vem pra Rua se conectou com o sistema político, via PSDB. Juntos, os grupos do setor patriota se juntaram na Aliança Nacional dos Movimentos Democráticos. Em outubro de 2015 E. Cunha (presidente da câmara dos deputados) acolheu pedido de impeachment protocolado por Hélio Bicudo e Janaína Paschoal.

Em 20 de agosto, protestos em todos os estados clamaram contra Dilma e a corrupção, com 135 mil aderentes em São Paulo. A popularidade da presidente chegou ao nível mais baixo: 71% a reprovaram (Datafolha, 2015).

O pico dos protestos também antecede a queda da aprovação do governo, como mostra. O índice de aprovação do governo saltou de 48% em agosto de 2011, para 62% em agosto de 2012. Nesse mesmo período, os protestos cresceram 140%. Após a massificação dos protestos, em junho de 2013, o governo foi lançado na defensiva: em março de 2013, o índice dos que consideravam o governo ótimo/bom era de 65%, sua maior marca; no final de junho caiu para menos da metade, 30%, oscilando para 36% em abril de 2014. No contexto da campanha pelo impeachment, a aprovação do governo atinge suas piores marcas com 13% (2015) e 10% (2016) (Tatagiba e Galvão, 2019).

Em fins de 2015 se intensificou o embate nas ruas entre um setor patriota e um setor socialista com duas campanhas: “#nãovaitergolpe” e “#foradilma”. De um lado a CUT e MTST, e a Frente Brasil Popular (mais de setenta membros, entre movimentos, pequenos partidos de esquerda e setores de outros partidos) e do outro os movimentos Endireita Brasil, MBL, Revoltados On Line e Vem pra Rua. As duas frentes levaram milhares de pessoas às ruas.

Segundo Tatagiba e Galvão (2019), grandes conjuntos de problemas que motivaram os protestos: governo e sistema político (25,2%), salário e condições de trabalho (17,6%) e

condições de vida nas cidades (16,5%), contra ou a favor do impeachment de Rousseff (17,4% da categoria), contra a corrupção (14,2% da categoria), em apoio ou crítica ao funcionamento de instituições políticas específicas como a Polícia Militar, a Polícia Federal, o STF, partidos políticos (6,7% da categoria), em defesa da liberdade de expressão e mobilização (5,6% da categoria), protestos em apoio à democracia ou à ditadura 35 (5,6% da categoria) e pela regulamentação dos meios de comunicação (2,1% da categoria).

A campanha #foradilma, concentrada nas duas maiores cidades do país e nos estados base do PSDB. Empresariado, associações patronais e setores organizados de classe média e alta deram suporte logístico. A Fiesp inflou o pato amarelo gigante e a capa do Estadão falou num "Occupy São Paulo". Solidificou-se aí a retórica moralizadora, como moralização pública (anticorrupção) e como moralismo (pátria, religião, família, valores da sociedade tradicional). Lula virou o Pixuleco, boneco gigante inflado, com roupa de prisioneiro e o número do partido mais o do estelionato no código criminal (13.171).

Conforme o trabalho de Tatagiba e Galvão (2019), os protestos ganharam novo fôlego no âmbito da campanha pelo impeachment de Rousseff, a partir de 2015. A variação anual é mais tímida e inferior à média do período, com 153 protestos em 2015 e 172 em 2016. Apesar disso, 2015-2016 representa um novo pico de mobilização em virtude da difusão territorial dos protestos e do número de participantes neles envolvidos. Ademais, segundo as autoras, em 2015-2016, as redes pró e contra o impeachment foram capazes de produzir grande difusão territorial de um único evento por várias cidades, o que denota capacidade de organização e mobilização. Após mobilizações contínuas em sentidos diferentes, por mais de três anos, a medida foi a voto na Câmara no dia 31 de agosto e o desfecho foi o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff.

Escândalo político

A América Latina se tornou palco de uma grande quantidade de casos de impedimentos de continuidade de mandatos de chefes do Executivo, seja por força militar, seja pela ocorrência de *impeachment*. Não só por fazer parte de uma das mais recentes ondas de democratização, porque mesmo em democracias consolidadas esse fenômeno é

passível de ocorrer. Esse fenômeno não pode ser interpretado unicamente como tendo sido originado pela constante queda-de-braço entre o Poder Executivo e Legislativo, mas também pelo importante papel exercido pela imprensa no noticiamento de escândalos que são fundamentais para causar (e/ou acelerar) o processo de degeneração da legitimidade do chefe do poder Executivo.

Segundo da literatura, há inúmeros fatores que tornam a imprensa uma importante ferramenta para a os processos de *impeachment*: fator político, pois a imprensa livre é um rótulo de uma sociedade livre organizada e fundada em pilares neoliberais; fator econômico, vez que os grupos que controlam os meios de comunicação são economicamente fortes, o que lhes possibilita o confronto direto com o incumbente contestado; fator tecnológico, pois, além de amplificar o alcance das redes, permite uma investigação mais ampla dos fatos; e, por fim, fator profissional, pois, a despeito do pressuposto de objetividade jornalística, há elementos que indicam atuação voltada à defesa de interesses partidários.

É importante dizer que, especificamente no que tange o governo Dilma Rousseff, precipuamente no período entre 2009 e 2014, atingiu-se um dos maiores índices de aprovação de um Presidente entre os eleitores, aparentemente por realizar nomeações mais técnicas para pontos-chaves de sua composição de governo, demonstrando a imagem de maior seriedade e defendendo o rótulo de combate à corrupção. O fator mídia ainda não lhe trazia problemas irremediáveis, sendo que esse processo de acirramento parece ter se intensificado pelo revanchismo em face da vitória em segundo turno (nas eleições de 2014) contra uma coalizão ultraconservadora.

Contudo, nesse meio tempo, antes mesmo de que a operação Lava-jato começasse a tomar maior corpo, outras crises lhe trouxeram perdas no campo midiático: a crise acerca do aumento das tarifas de transporte público; e, principalmente, escândalos oriundos nas construções para a copa do Mundo. As duas situações foram suficientes para lhe retirar apoio popular e obrigar o começo de um novo governo já enfraquecido¹. Nesse jaez, não se pode negar que a forma em que as divulgações de tais eventos foi realizada pode ter sido uma importante arma utilizada para fortalecer os argumentos *pró-impeachment*.

¹ Acessado em 13/06/2019, às 17h43.

<https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150318_dilma_aprovacao_reprovacao_cc>

Além disso, quando dos fatos que deram azo à operação Lava-Jato, por mais que Dilma não fosse ainda Presidente da República, não se pode negar que ela sofreu, gradativamente, um processo de depauperamento de apoio político com a evolução das fases de tal operação policial. A referida ação policial teve início no ano de 2009 (com a investigação de crimes de lavagem de recursos relacionados ao ex-deputado federal José Janene, em Londrina, no Paraná. Além do ex-deputado, estavam envolvidos nos crimes os doleiros Alberto Youssef e Carlos Habib Chater); contudo, a operação teve a sua primeira fase ostensiva (cumprimento de mandados) somente em 2014, ou seja, bem próximo ao final do primeiro mandato de Dilma.

A deflagração da primeira fase ostensiva da operação lava-jato, em 17 de março de 2014, foi sentida pelo governo Dilma ainda mais fortemente, até porque se insere nos momentos pós-reeleição. Não que essa perda de popularidade, logo após a reeleição, seja algo anômalo; na verdade, o que caracterizou o segundo governo da Presidente Dilma foi que, à medida que o escândalo político desnudado pela Lava-jato (bem como de outras crises que evidenciavam a suposta falta de governabilidade) foram avançando e ganhando mais espaço na mídia, um processo de deterioração de apoio popular foi alcançando maior relevo e, então, não se permitiu que a Presidente Dilma pudesse recuperar a popularidade com o passar do tempo.

Algumas pesquisas de mensuração de popularidade da época indicavam que, já em 2015, dentre os assuntos críticos veiculados pela mídia, e que eram mais lembrados pelos entrevistados, estavam a possibilidade de *impeachment* de Dilma Rousseff (50%), seguidos de: operação Lava Jato/Corrupção na Petrobras: 13%; corrupção no governo: 7%; manifestações contra a corrupção: 5%; e Presidente da Câmara Eduardo Cunha aceita pedido de impeachment: 4%.

Os reclames midiáticos contra o Governo Dilma se intensificaram em 2015 e, desta feita, com a frágil resistência de grupos de interesses que lhe ajudaram a ser eleita, tornaram a sua manutenção no poder ainda mais improvável. Algumas decisões da Presidente Dilma criaram ambiente ainda mais favorável para a debandada da coalizão, como, por exemplo, o ajuste fiscal em 2015, fato esse que ganhou a antipatia dos movimentos sindicais e de outros grupos de interesse (a exemplo da Fiesp e da Fecomércio), os quais passaram a se pronunciar mais fortemente por meio da imprensa evidenciando o

fator crise e ausência de governabilidade. As ditas pedaladas fiscais foram um ponto explorado de forma massante pela mídia.

Por fim, a mídia exerceu um papel de relevo no tiro final à legitimidade da ex-Presidente, vez que as notícias evidenciando a falta de habilidade política da Presidente, dando ainda maior visibilidade para a debandada de congressistas do "centrão", tornando essa circunstância uma das justificativas preponderantes para que a ampla maioria dos congressistas votassem pelo *impeachment* de Dilma.

Falta de apoio legislativo

Os processos de impeachment podem ser evitados quando os presidentes contam com o que "escudo legislativo" como sugere Pérez-Liñán (2014). Ou seja, uma forte base de apoio legislativo no Congresso. Em sistemas presidencialistas o Congresso possui o poder de barrar o processo de impeachment evitando o seu avanço. Em condições normais, caso não houvesse crime, o Legislativo deveria barrar o processo evitando a impugnação do presidente. Essas questões são importantes para garantir a credibilidade do Congresso com uma instituição democraticamente forte e crível diante da opinião pública. Pérez-Liñán (2014) argumenta que presidentes com amplo apoio legislativo, pode proteger o presidente mesmo com razões suficientes para prosseguir com uma investigação contra o presidente. O contrário também é verdadeiro, presidentes com baixo apoio legislativo podem ser investigados e sofre processo de impeachment mesmo quando não existem provas concretas contra o governo.

Presidentes devem possuir a habilidade de usarem as instituições de maneira a garantir sua governabilidade. Existem algumas condições que são determinantes para o Congresso proteger ou impedir um presidente, tais como o sistema partidário, regras institucionais e a relação executivo-legislativo além do contexto político geral. Os fatores institucionais possuem um papel determinante no processo de impeachment. De acordo com Pérez-Liñán (2014), existe ainda a relação causal entre o estilo de liderança do presidente e a força do escudo legislativo. Presidentes que se isolam do Congresso ou que partem para o confronto com os parlamentares, tendem a se tornarem vítimas de

escândalos midiáticos. Ou ainda, presidentes que preferem uma estratégia isolacionista se veem diante de uma posição sensível para impedir um processo de impeachment. Por outro lado, presidentes que escolhem o confronto como estratégia, podem ser um pouco mais fortes, mesmo que não consigam sobreviver ao cargo (PÉREZ-LIÑÁN, 2014).

A contestação dos resultados eleitorais caminha pari passu à montagem de uma ampla coalizão extraparlamentar. Alimentada pelas investigações da Operação Lava Jato, que apontam para o envolvimento do governo e, por conseguinte, do PT em desvio de recursos públicos, o movimento ganha as ruas, aumentando a pressão sobre o governo. O PSDB, nesse quadro, como de resto já acontecera durante o processo eleitoral, vê ameaçada a sua capacidade de liderar a coalizão oposicionista. O ritmo dos protestos de rua contra o governo, por exemplo, foi ditado por movimentos como o Vem Pra Rua e o Movimento Brasil Livre (MBL). Muitas vezes, os líderes desses movimentos rechaçam a adesão de políticos tucanos aos protestos convocados. (LIMONGI, 2017).

A perda do escudo legislativo, no caso do Impeachment de Dilma, está diretamente relacionado ao trato com a coalizão, afetada de maneira sistemática pelas etapas subsequentes da Operação Lava Jato. A coalizão Dilma II sofreu rupturas internas e o papel do PSDB, como aponta Limongi, foi decisivo quando o conceito "presidencialismo de coalizão" mudou a polaridade de neutro para pejorativo, num ataque gravíssimo ao relacionamento entre executivo-legislativo.

No caso estudado aqui, em consonância com o que teoriza Pérez-Liñán, os acontecimentos envolvidos os partidos da coalizão do governo Dilma (principalmente PT e PMDB). Na verdade, a Lava Jato colocou à prova a força do arranjo montado pelo segundo governo Dilma. A partir do rito institucional, a gênese do processo de impeachment nasce no legislativo e se este não é capaz de proteger o chefe do executivo, o escudo torna-se uma fina camada insuficiente para sustentar o gabinete incumbente.

Análise descritiva do caso.

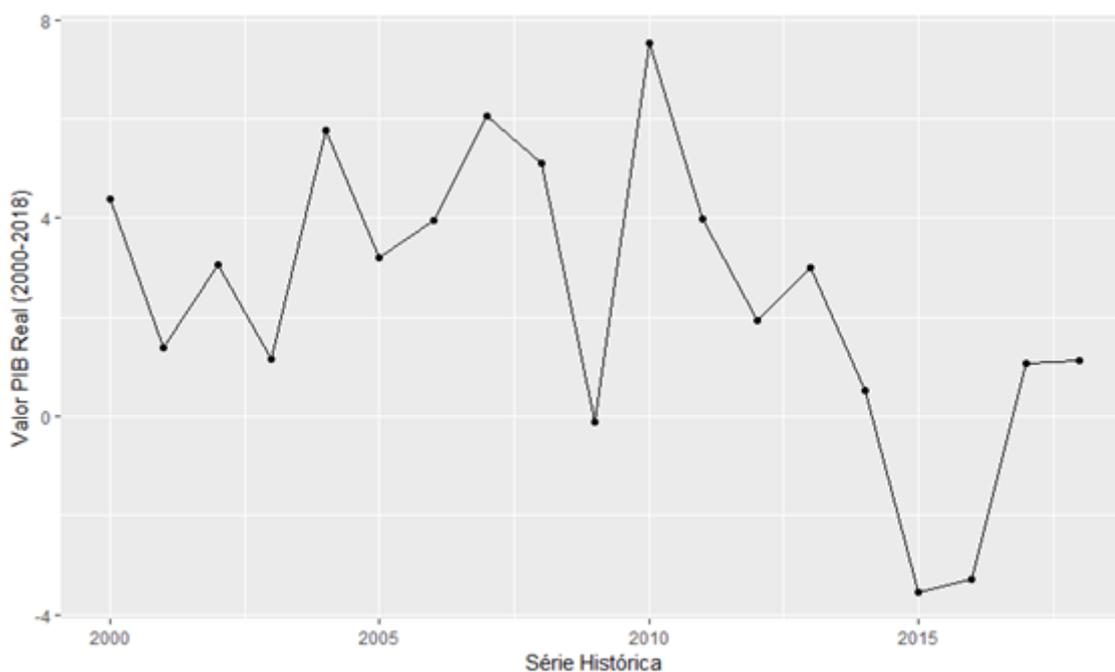
Nessa seção procuramos analisar algumas dessas principais variáveis para o caso do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff (PT). Infelizmente, não conseguimos acesso a alguns bancos de dados de modo a ampliar nosso escopo analítico.

Por exemplo, dados sobre a intensidade das manifestações contra e a favor do governo. Contudo, analisaremos variáveis econômicas como a variação anual do PIB Real, média anual da taxa de desemprego, inflação (IPC) e pesquisas de avaliação do governo Dilma Rousseff para o período de 2010-2015. Com exceção das pesquisas de avaliação do governo Dilma, todas as demais séries históricas para as variáveis econômicas são de 18 anos (2000-2018). Isso nos permite ver como a economia se comportou durante o final dos mandatos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e todo o mandato de Lula da Silva (PT) e Dilma Rousseff e o seu sucessor Michel Temer (PMDB).

Todos os dados usados neste trabalho são de livre acesso. Os dados macroeconômicos foram obtidos do ipeadata através da integração com o software R. Os dados de avaliação de governo são do Datafolha e também estão disponíveis para download.

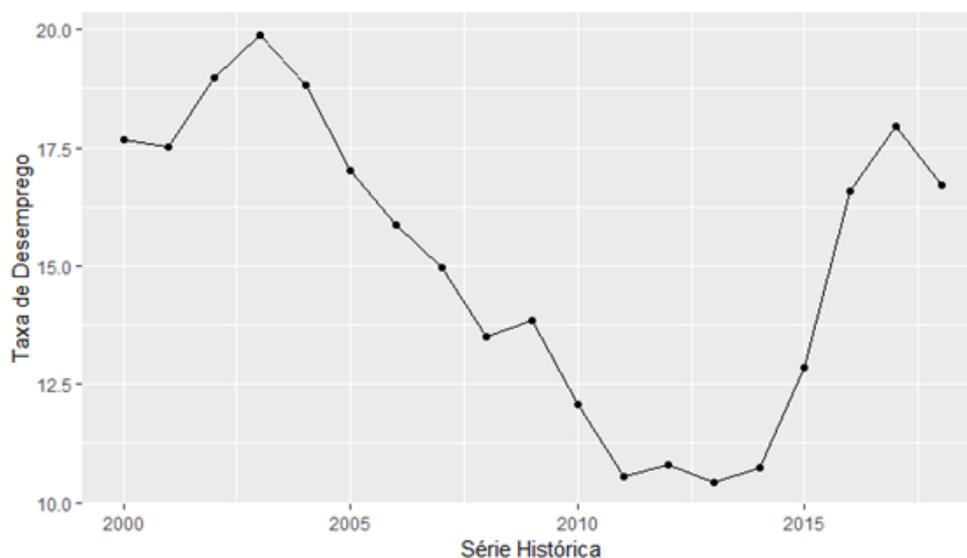
O gráfico 1 apresenta a variação anual do PIB Real para o final dos mandatos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e todo o mandato de Lula da Silva (PT) e Dilma Rousseff (PT) e o seu sucessor Michel Temer (PMDB), totalizando 18 anos. Diferente do PIB nominal, em que a base do cálculo refere-se ao valor de preços constantes, ou seja, ele é calculado no ano em que o produto foi produzido e comercializado. O PIB Real possui a vantagem de eliminar o efeito da inflação, ele é calculado a preços constantes a partir de um ano-base. A média da série é de 2.43. Os anos iniciais do governo Lula tiveram o maior PIB registrado para o período, registrando apenas uma queda brusca em 2009 e logo atingindo o maior pico da série no ano final do seu mandato em 2010, PIB: 7.52.

No primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff o PIB ficou abaixo da média apenas no ano de 2012. O agravamento da crise deu-se em seu segundo mandato, o governo sofre com os escândalos de corrupção e com um péssimo desempenho econômico. No último ano do seu mandato (2014) a economia apresentou um desempenho insatisfatório registrando um PIB bem abaixo da média 0.50. Em 2015 é o pior ano da série e do governo Dilma, registrando um resultado negativo na economia, PIB -3.54. No ano seguinte (2016) a economia voltou a decepcionar registrando mais um ano de PIB negativo, resultando com a destituição do seu mandato.

Gráfico 1 – PIB Real Brasil (2000-2018) – Variação anual.

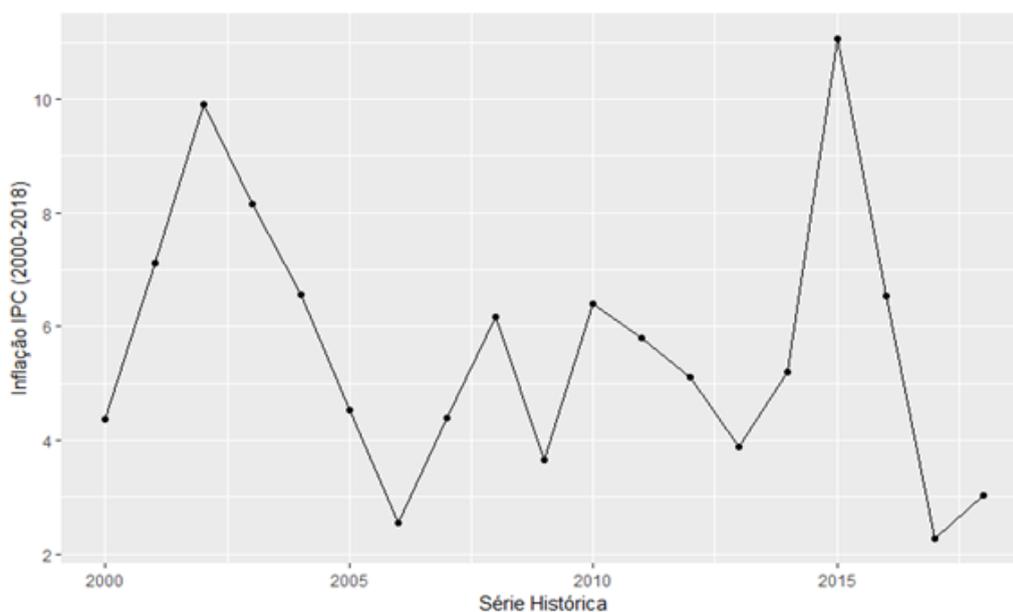
Fonte: Ipeadata. Elaboração: autores.

A situação do emprego no primeiro e início do segundo mandato do governo Dilma também apresenta um péssimo desempenho, como pode-se ver no gráfico 2, que apresenta a média anual da taxa de desemprego no Brasil entre 2000-2018. A inflação baseada no índice de preços no consumidor, no segundo mandato da ex-presidente Dilma, registra a maior alta desde de 2004, o segundo maior pico de inflação para a série analisada. Ou seja, os brasileiros passaram a perder poder de compra, o país começou a ficar mais pobre e sem emprego (gráfico 3).

Gráfico 2 – Média Anual da Taxa de Desemprego no Brasil (2000-2018).

Fonte: Ipeadata. Elaboração: autores.

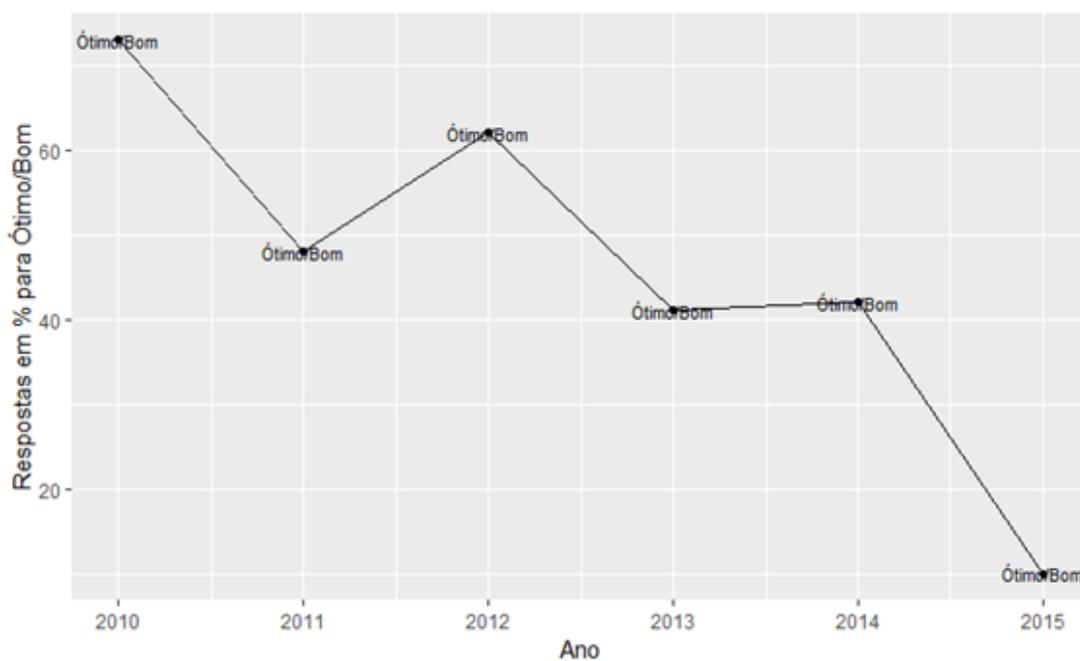
Gráfico 3 – Inflação IPC.



Fonte: Ipeadata. Elaboração: autores.

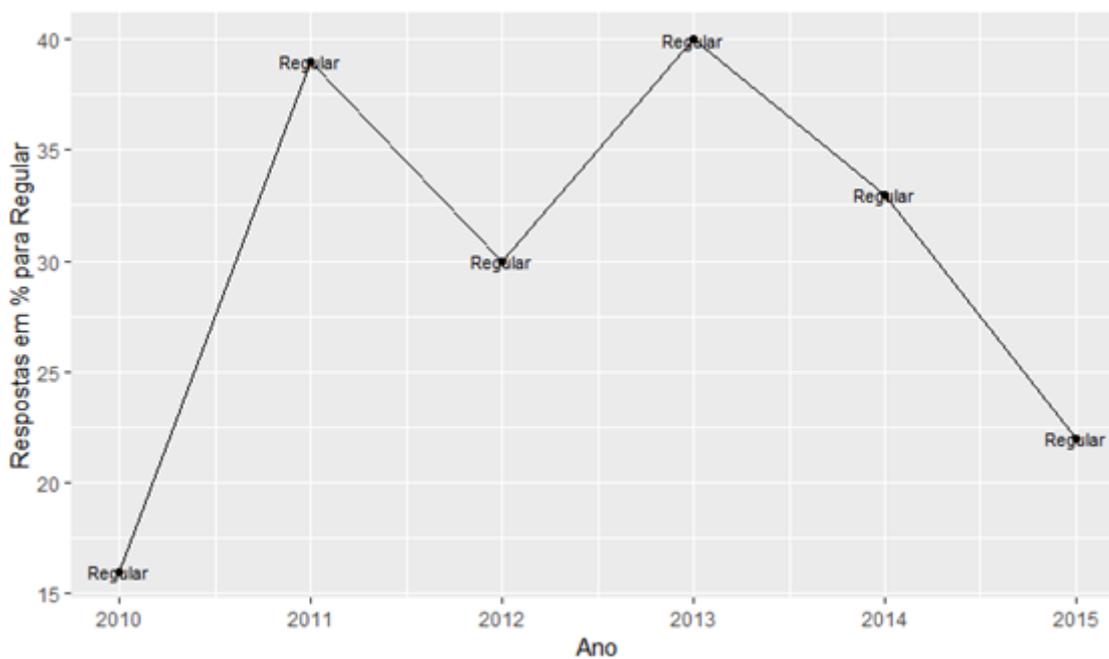
Diante dos escândalos de corrupção em que o partido da então ex-presidente Dilma Rousseff (PT) estava envolvido, o país está imerso em uma crise econômica e com protestos sistemáticos contra seu governo. Era de se esperar que sua popularidade também caísse proporcionalmente quanto aos indicadores econômicos. Os gráficos 4, 5 e 6 apresentam a avaliação do governo Dilma durante todo o seu mandato. A pergunta feita aos entrevistados sobre o desempenho do governo Dilma pelo Datafolha foi: “Na sua opinião, a presidente Dilma Rousseff está fazendo um governo ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo?” Os valores das respostas estão em (%).

Gráfico 4 – Popularidade - Governo Dilma Rousseff (2010-2015)



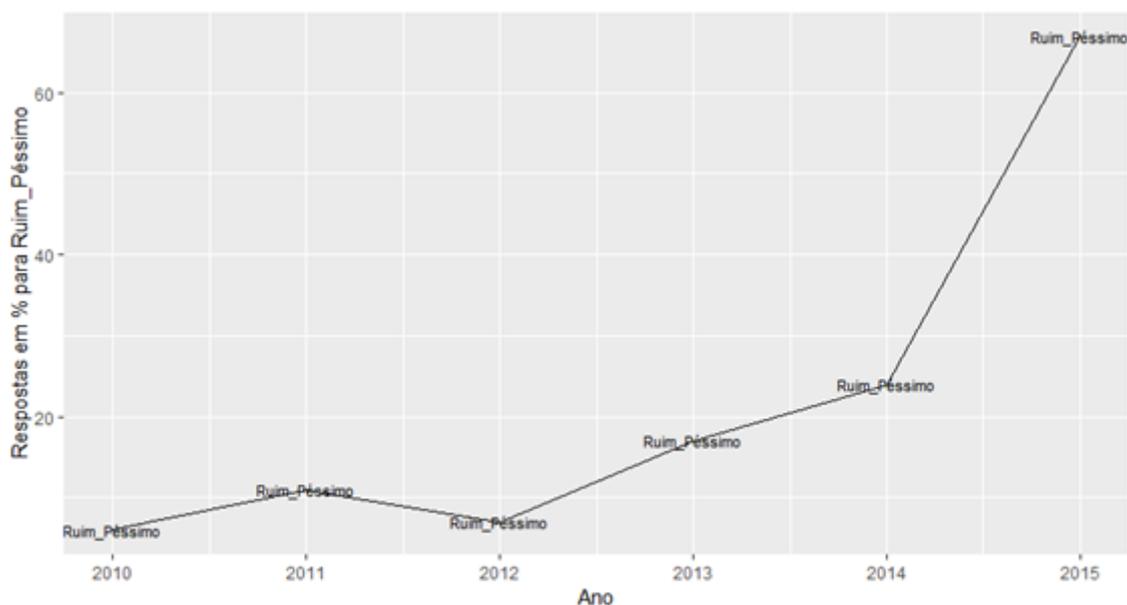
Fonte: Datafolha. Elaboração: autores.

Gráfico 5 – Popularidade - Governo Dilma Rousseff (2010-2015).



Fonte: Datafolha. Elaboração: autores.

Gráfico 6 – Popularidade - Governo Dilma Rousseff (2010-2015)



Fonte: Datafolha. Elaboração: autores.

Como esperado, a avaliação da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) despencou nos anos em que se intensificaram as crises no governo com a perda de apoio legislativo, recessão econômica e protestos sistemáticos a partir de 2013 (o maior deles). Inicialmente as manifestações de 2013 foram localizadas e com pautas específicas, como a diminuição da tarifa do transporte público em São Paulo capital, e logo em seguida se intensificaram por todo o país, sem a tutela de partidos políticos ou sindicatos.

Em pesquisa realizada pelo Datafolha antes da posse da ex-presidente Dilma em novembro de 2010, a expectativa sobre o seu governo era alta, 73% acreditavam que o governo seria ótimo/bom e apenas 6% acreditavam que o governo seria ruim ou péssimo. Três meses após a posse, sua popularidade despencou de 73% para 48% de ótimo/bom, próximo da avaliação regular 39%, e ruim ou péssimo sobe 5 pontos percentuais atingindo 11%. Em 2013, com o início das manifestações a popularidade do governo Dilma despencou para 41% de ótimo/bom e a porcentagem de ruim ou péssimo cresce 6 pontos, chegando a 17%.

Conclusões.

A literatura tem apontado algumas causas para a destituição dos presidentes na América Latina. Dentre elas, as principais variáveis que se destacam são as crises econômicas, corrupção, protestos sistemáticos e a perda de maioria legislativa pelo Executivo (PÉREZ-LIÑÁN, 2014; MELO e NUNES, 2017).

O governo Dilma, naquele período, não conseguiu sanar a crise econômica, perdeu apoio legislativo e os escândalos de corrupção o atingiram em cheio. Um ano antes do impeachment (2015), a porcentagem de aprovação do governo Dilma despenca, junto com os indicadores econômicos. Em 2015 Dilma possuía apenas 10% de ótimo/bom e a porcentagem de ruim ou péssimo supera as avaliações positivas desde o início do seu governo 67%. Em 2016 o governo não consegue maioria legislativa suficiente para barrar o processo de impeachment e a presidente Dilma Rousseff (PT) é destituída do cargo dando início a uma crise de legitimidade dos partidos e aprofundando a polarização política.

No caso estudado (impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff) identificamos uma correspondência de padrões, na qual evidenciou-se uma causalidade de acordo com os mecanismos estipulados pela teoria utilizada.

REFERÊNCIAS

ALONSO, A. (2017). **A POLÍTICA DAS RUAS: Protestos em São Paulo de Dilma a Temer 1**. *Novos Estudos*, 49.

ALONSO, Angela; MISCHÉ, Ann. **"Changing Repertoires and Partisan Ambivalence in the New Brazilian Protests"**. *Bulletin of Latin American Research*, v.36, n.2, abr. 2017, pp.139-280.

BARBOSA, N. **"Dez anos de política econômica"**. In: SADER, E. (Org.) *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **THE RISE AND FALL OF DILMA ROUSSEFF GOVERNMENT AND THE 2016 COUP: STRUCTURAL POWER, CONTRADICTION AND IDEOLOGY**. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, n. 2, 2017.

BRINGEL, Breno; DOMINGUES, José Maurício (Orgs.). **As jornadas de junho em perspectiva global**. Rio de Janeiro: Netsal; Iesp/Uerj, 2013.

CASTRO, J. A. **Política social e desenvolvimento no Brasil**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.

DATAFOLHA. **"Maior manifestação política da história de SP reúne 500 mil na Paulista"**. Datafolha, 14 mar. 2016. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/03/1749713-maior-manifestacao-politica-historia-de-sp-reune-500-mil-na-paulista.shtml>. Acesso em: 23 maio 2017

DATAFOLHA. **"Recorde, reprovação a Dilma supera pior momento de Collor"**. Datafolha, 6 ago. 2015. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/08/1665278-recorde-reprovacao-a-dilmasupera-pior-momento-de-collor.shtml>. Acesso em: 23 maio 2017.

GERRING, J. (2004). **What is a case study and what is it good for?**. American political science review, 98(2), 341-354.

PEREZ-LINAN, Aníbal. **IMPEACHMENT OR BACKSLIDING? Threats to democracy in the twenty-first century**. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2018, vol.33, n.98 [cited 2019-06-15], e339801. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092018000300301&lng=en&nrm=iso. Epub Dec 20, 2018. ISSN 0102-6909. <http://dx.doi.org/10.1590/339801/2018>.

POCHMANN, M. **O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social**. São Paulo: Boitempo, 2014.

POCHMANN, M. **"Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI"**. In: SADER, E. (Org.) Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2013

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America**. Cambridge University Press. New York, 2007.

SEAWRIGHT, J., & GERRING, J. (2008). **Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options**. Political research quarterly, 61(2), 294-308.

SILVA, Marcelo Kunrath. “#vempruarua: o ciclo de protestos de 2013 como expressão de um novo padrão de mobilização contestatória?”. In: Cattani, Antonio David (Org.). #protestos: análises das ciências sociais. Porto Alegre: Tomo, 2014a.

TATAGIBA, L., & GALVÃO, A. (2019). Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). Opinião Pública, 25(1), 63-96.

Autores

Leonardo Rodrigues de Morais

Doutorando em Ciência Política (UnB), mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Membro do Laboratório de Pesquisa em Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas (LAPCIPP), do Instituto de Ciência Política (IPOL/UnB) e do Cidadania e Políticas Públicas (GCPP - UFAL).

CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5558635714217559> E-mail: leonardordm@hotmail.com . Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-2207-0611>

Hesaú Rômulo Braga Pinto

Professor Assistente I do Curso de Ciências Sociais da UFT - Campus Tocantinópolis. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Maranhão (2012), Mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (2016) e Doutorado em Ciência Política pelo IPOL/UnB (2024).

CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3453200000314353> E-mail: hesaumulo@mail.uft.edu.br .

Leonardo Prates Leal

Professor do curso de Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Doutorando em Ciência Política (ISCTE-IUL, Portugal e IPOL/UnB, Brasil).

CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5261138408769602> E-mail: leonardo.leal@arapiraca.ufal.br . Orcid ID: <http://orcid.org/0000-0002-3877-5974>